

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES LIBERTÉS
DANS
LES PAYS RHÉNANS
PENDANT L'OCCUPATION

(depuis la mise en vigueur du Traité de Paix
jusqu'aux accords de Londres d'août 1924)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le jeudi 5 mars 1925, à 2 heures

PAR

Maurice ALLÉHAUT

Président : M. GIDEL, professeur

Suffragants { MM. PILLET, professeur
BASDEVANT, professeur

PARIS

JOUVE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES LIBERTÉS
DANS
LES PAYS RHÉNANS
PENDANT L'OCCUPATION

(depuis la mise en vigueur du Traité de Paix
jusqu'aux accords de Londres d'août 1924)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le jeudi 5 mars 1925, à 2 heures

PAR

Maurice ALLÉHAUT

Président : M. GIDEL, professeur

Suffragants { *MM. PILLET, professeur*
BASDEVANT, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Les documents ou ouvrages qui se trouvent à la Bibliothèque de la Faculté de Droit de Paris sont suivis du numéro sous lequel ils figurent au catalogue de celle-ci.

TEXTES OFFICIELS

Conférence des préliminaires de Paix. Commission interalliée de la rive gauche du Rhin. P. V., rapports et documents 29 mai (29 juillet 1919).

Bulletin officiel de la Haute-Commission, 1920-1924, n° 9.984.

Recueil des ordonnances, instructions et décisions de la Haute-Commission interalliée des territoires rhénans. Ed. 1923.

BIBLIOGRAPHIE

I. — RELATIVE A L'OCCUPATION ACTUELLE

Ouvrages français

Rousseau (Jean). — La Haute-Commission interalliée des territoires rhénans. Son organisation. Ses attributions.

Laroque (A.). — L'occupation des territoires rhénans au point de vue du droit des gens. Thèse de Province, 1924, n° 66.

Vanard (R.). — L'occupation des territoires rhénans et le droit privé.

Revue belge de Droit international et de Législation comparée 1922 (article de M. Nast « de la compétence législative de l'H. C. I. T. R. ») et n° 5 et 6 actualités 2, n° 45.025.

- L' « Opinion » n° des 11, 18 et 25 septembre 1920 (Article de M. Jacques Carles, « l'occupation interalliée des Provinces du Rhin »).
- Le « Correspondant », n°s des 10 novembre 1920 et 25 octobre 1921 (articles de M. de Pange).
- Revue politique et parlementaire, no du 10 novembre 1921 (articles de M. Jean Rousseau, « la Nomination des fonctionnaires allemands en Rhénanie, n° 45.288 »).
- Journal du Droit international, 1923. Le régime juridictionnel de l'occupation alliée en Rhénanie (Articles de M. Jean Rousseau).

Ouvrages étrangers

- Vogels*. — Das Rheinlandabkommen und die Verordnungen der Rheinland-kommission. Bonn, 1920-1921, 2 vol.
- Ebner (Dr)*. — Die Rechtswirkungen der feindlichen Besetzung auf die Bevölkerung der besetzten Gebietes. Leipzig, 1921.
- Karl Heyland*. — Die Rechtsstellung der besetzten Rheinlande. Berlin-Stuttgart, 1923, n° 37.932.
- Juristische Wechenschrift. N° du 1-15 septembre 1924 (article du Dr Lüttger sur le droit d'examen du juge allemand au regard des ordonnances de la Haute-Commission).
- Kölnische Zeitung du 28 décembre 1921 (Article du procureur d'Etat Dr Schorn) et la presse quotidienne allemande.
- Ireton (R. E.)*. — The Reinhand Commission at Work american Journal of international Law, vol. 17, July 1923.

II. — RELATIVE A LA LÉGISLATION ALLEMANDE

- Bulletin des lois d'Empire.
- Bulletin des lois d'Alsace-Lorraine.
- La constitution de Weimar Trad. Schreiber, n° 39.361.

III. — RELATIVE A LA THÉORIE GÉNÉRALE DE L'OCCUPATION

Ouvrage spécial

- Robin (R.)*. — Les occupations militaires en dehors des occupations de guerre. Paris, 1913, n° 14.118.

Ouvrages généraux

OUVRAGES FRANÇAIS :

Bonfils et Fauchille. — Traité de Droit international public, n° 32.933.

Merignhac. — Traité de Droit public international, n° 36.186.

Despagnet. — Cours de Droit international public, n° 32.828.

Bry. — Précis élémentaires de Droit international public, n° 32.029.

Funck Brentano et Sorel. — Précis du Droit des gens, n° 25.891.

Pradier-Fodéré. — Traité de Droit international public européen et américain, n° 31.145.

ÉTRANGERS :

Calvo. — Le Droit international théorique et pratique, n° 25.702.

De Nys. — Le Droit international. Les principes, les théories, les faits, n° 36.423.

De Liszt (F.). — Das Völkerrechts systematisch dargestellt, éd. 1913, n° 37.934.

Bluntschli. — Droit international codifié, éd. 1895, n° 25.837.

IV. — RELATIVE A L'OCCUPATION ALLEMANDE EN 1871

Chantriot (Emile). — Une occupation allemande d'après-guerre. La Lorraine sous l'occupation allemande (Berger-Levrault, éd. n° 39.930.

May (G.). — L'occupation du territoire français à la suite de la guerre, de 1870-1871, n° 35.812.

Correspondance de Thiers, Manteuffel et Saint-Vallier « occupation et libération du territoire » (Correspondance, 2 vol. in-8. Paris, 1900, n° 12.221.

Das Leben des Feldmarschalls Freiherr von Manteuffel, von Hauptmann von Collas. Berlin, 1874.

ABRÉVIATIONS

H. C. I. T. R.....	Haute-Commission Interalliée des Terri- toires Rhénans.
O.....	} Ordonnances.
Ord.....	
Art.....	Articles.
R. de V.....	Réponse de Versailles.
T. de V.....	Traité de Versailles.
S.....	Séances.
P. V.....	Procès-verbaux.
p.....	page.
R.....	Recueil des Ordonnances, instructions et décisions de la Haute-Commission interalliée des territoires rhénans.
<i>R. G. B.</i>	Reichsgesetzblatt (Bulletin des lois d'Em- pire).
<i>B. O.</i>	Bulletin officiel de la Haute-Commis- sion.

LES LIBERTÉS

DANS

LES PAYS RHÉNANS

PENDANT L'OCCUPATION

(depuis la mise en vigueur du Traité de Paix
jusqu'aux accords de Londres d'août 1924)

INTRODUCTION

L'ORGANISATION DE L'OCCUPATION

- I. — *Les problèmes de la Paix et leurs solutions.* — Problème territorial. — Problème de la sécurité. — Solution du problème territorial. — Solution du problème de la sécurité. — L'arrangement Rhénan.
- II. — *La Haute Commission interalliée des Territoires rhénans.* — Son origine. — Sa composition. — Ses pouvoirs.
- III. — *Conclusion de l'Introduction.*

A la fin des hostilités un devoir essentiel s'imposait aux hommes d'Etat alliés chargés de faire la paix ; faire que celle-ci fût solide.

Pour cela, il s'agissait d'éteindre les foyers de haine, d'abord, au sein de chaque puissance en faisant coïncider les limites des Nations avec celles des Etats ; mais aussi, entre les puissances diverses et rivales ; et puisqu'il paraissait impossible de réaliser immédiatement ce rêve, du moins s'agissait-il de

garantir les puissances pacifiques contre celles dont le passé donnait des craintes pour l'avenir.

Ainsi apparut le problème de la paix entre l'Allemagne et les puissances occidentales sous le double aspect d'un problème territorial et d'un problème de sécurité lesquels peuvent se synthétiser en une formule qui les illustre : le problème du Rhin.

I

Le problème territorial présentait deux solutions possibles : ou la création d'un Etat rhénan séparé de l'Empire allemand, tout au moins distinct de la Prusse ; ou bien le maintien de ces provinces dans l'Unité prussienne et partant dans celle du Reich.

La première solution fut appuyée en Rhénanie par le mouvement séparatiste et elle parut, un instant, s'imposer après la proclamation de la République rhénane, le 1^{er} juin 1919 à Wiesbaden, par le Dr Dorten. Mais ce ne fut qu'un geste éphémère. La République ne vécut pas ; le mouvement, il est vrai, persista car il avait une base solide : la mentalité de l'homme du Rhin. Celui-ci balloté au cours des âges entre l'Allemagne et la France, tantôt sujet de l'une, tantôt sujet de l'autre, a oublié, dans ces métamorphoses répétées de sa nationalité, l'idée de patrie qu'il eut peut-être un jour et il n'a pas acquis celle de la fidélité dans le malheur qu'il semble n'avoir eu jamais. Mais il remplace l'idéal absent par l'intérêt ;

et un souci le préoccupe : celui de sa richesse. Or, en 1919 pour elle il eut peur. Le bolchevisme l'effrayait et si la Russie avait Lénine, l'Allemagne tentait de faire revivre Spartakus. En outre il venait de subir la guerre, pénible dans les derniers mois ; et il n'aimait plus l'Allemagne dont la faute était la défaite. Il craignait que son pays qui dès avant la guerre entretenait de sa fortune les Poméraniens des pays du sable, eût à supporter plus qu'aucune partie de l'Empire, le poids des charges financières qu'il prévoyait. Il craignait enfin que son industrie et son commerce ne fussent troublés par la crise économique qu'il voyait poindre et par l'insécurité générale qu'il constatait. En un mot, il avait joué joyeusement tant qu'il avait espéré gagner, maintenant que la partie était perdue, il voulait retirer son épingle du jeu. Pour si peu idéaliste qu'il fût ce mouvement devait, néanmoins, retenir l'attention des reconstructeurs du monde qui prétendaient n'exécuter dans leur œuvre que les commandements des peuples. Certains d'ailleurs étaient heureux que les aspirations rhénanes fussent en concordance avec leur dessein d'affaiblir l'Allemagne en la morcelant.

Mais la deuxième solution, celle qui consistait à maintenir les provinces du Rhin dans l'unité prussienne avait aussi ses partisans. Un certain nombre de forces luttait pour elle. D'abord la force d'inertie car il suffisait de maintenir le *statu quo* ; mais d'autres aussi plus puissantes, car on n'en était pas à un coup de crayon près sur la carte du monde.

Elle trouva un appui dans l'action du premier représentant des Etats-Unis, qui avait hypothéqué la paix au profit de ses idées par son message des quatorze points. Elle en trouva un autre chez celui de nos alliés que la violation de la neutralité Belge avait déterminé à entrer dans la lutte; mais qui, la paix permettant à la cause de se révéler sous le prétexte, montrait son unique souci de restaurer une situation économique normale afin de continuer à s'enrichir. D'autres enfin furent les partisans de cette thèse, qui, soucieux d'assurer le paiement des réparations, désiraient une Allemagne solvable et pensaient qu'il ne convenait pas de diminuer la capacité de paiement de celle-ci en lui enlevant deux de ses plus riches provinces.

Telles étaient les données du problème territorial.

Le problème de la sécurité était fonction de la solution donnée au précédent. Si la première thèse triomphait, l'Etat rhénan indépendant pouvait être à lui seul une garantie. Pour qu'il en fût ainsi il suffisait d'user de procédés connus du droit international : neutralité, traité d'alliance défensive, droit de garnison des alliés. Un état tampon aurait existé qui eût joué entre les anciens ennemis le rôle d'un isolateur.

Mais si la deuxième solution était choisie, le Reich se trouvait demeurer le voisin immédiat de la Belgique et de la France et la question restait entière. Dans cette hypothèse, deux thèses étaient en présence : celle des Etats pour lesquels la sécurité était

un problème capital ; et celle des Etats pour lesquels, elle n'était qu'une question secondaire. A en croire ces derniers, la paix aurait trouvé une garantie suffisante dans des pactes d'assistance mutuelle qui auraient joué en cas d'agression : c'était la thèse anglo-saxonne. Mais le caractère défensif ou agressif d'une guerre eut été évidemment soumis à l'appréciation des co-signataires du pacte, de telle sorte que chacun d'eux aurait pu, dans chaque cas particulier, prêter son assistance ou la refuser en décidant que le pays contractant, qui faisait appel à son aide, avait dans le conflit considéré le rôle de défenseur ou celui d'agresseur ; or, il était à craindre que la puissance appelée à porter une telle appréciation fût inspirée, en la circonstance, plus par les contingences politiques du moment que par l'idée rigide du droit, car c'est précisément la tendance et peut être le rôle des gouvernements de faire plus de cas de celles-là que de celui-ci.

Ce risque parut assez important à la France et à la Belgique pour qu'elles combattissent ce projet ; tout au moins ne l'admirent-elles que comme procédé subsidiaire et la thèse franco-belge fut celle d'une occupation de garantie, aux modalités à débattre et à régler par une convention, qui, en tous cas, conformément au droit des gens en la matière (1) donnerait aux puissances occupantes un certain

1. Nous aurons l'occasion d'examiner plus loin la théorie de l'Occupation conventionnelle de Garantie. *Suprà*, 4^e partie, n° II.

nombre de droits sans méconnaître toutefois la souveraineté de l'Etat occupé.

Etat tampon, pacte d'assistance, occupation de garantie, telles étaient les solutions proposées au problème de la sécurité.

Or, la solution que donnèrent au problème territorial les négociateurs de Versailles fut le maintien du *statu quo*. En effet les conditions du traité, publiées le 7 mai 1919, maintenaient l'unité politique, administrative et économique du Reich, sous réserve à ce dernier point de vue de l'article 270 du Traité de Paix qui prévoit la possibilité d'établir un régime douanier particulier dans le cas où « ces mesures « paraîtraient nécessaires pour sauvegarder les intérêts économiques de la population » rhénane. Ceci était la seule concession faite aux aspirations des sujets intéressés. Désormais le problème séparatiste devient un problème de Droit constitutionnel allemand. Il a été prévu par l'article 72 de la Constitution prussienne et les articles 18 et 167 de la Constitution de Weimar qui se sont efforcés d'affirmer théoriquement le droit des populations à disposer d'elles-mêmes tout en le rendant pratiquement inefficace.

Ainsi l'Empire allemand demeure le souverain des Pays du Rhin. Ainsi les Rhénans sont sujets allemands et leur statut est la loi allemande, gardienne et modératrice de leurs libertés.

Le problème de la Sécurité n'ayant pas été résolu par la création d'un Etat libre de Rhénanie, les

Alliés combinèrent les deux autres procédés qui avaient été proposés : celui de l'occupation et celui du pacte d'assistance. Un traité devait être conclu par la France avec l'Angleterre et l'Amérique et qui aurait garanti celle-là contre les agressions éventuelles. Chacun sait le sort qui lui fut réservé : une fois de plus l'œuvre des représentants des puissances anglo-saxonnes fut désavouée par les représentés et le projet resta lettre morte. Ainsi des trois systèmes proposés, un seul est né viable et a vécu : celui de l'occupation.

Celui-ci fut conçu de façon à continuer, pour le maintien de la paix, la coopération des puissances qui avaient permis qu'elle fût. Belges, Anglais, Américains et Français, dans leurs zones respectives face à l'Allemagne, reçurent la mission de monter la garde sur le Rhin. Il s'agit d'occupation et non d'annexion ; il s'agit d'occupation de paix et non d'occupation de guerre ; il s'agit d'occupation de Droit et non d'occupation de Force. En effet, l'occupation a pour base un traité ; elle est conventionnelle ; elle a commencé à l'instant précis où a cessé l'état de guerre par la ratification du Traité de Paix, où l'Allemagne a cessé d'être une ennemie pour devenir un état étranger ; elle a un but précis : être une garantie, garantie de sécurité, garantie de la bonne volonté du vaincu, garantie de l'exécution des obligations qu'il a consenties. Les Alliés ont fait à l'Allemagne une confiance conditionnelle ; ils ont accepté de croire que celle-ci, après la rude leçon

qui venait de lui être infligée et le sentiment de révolte de son peuple qui, dans un sursaut, avait chassé son empereur, ne serait plus désormais un danger ; qu'en désarmant, en renonçant à forger des outils de revanche, en réparant le mal qu'elle avait fait, en un mot, en faisant honneur à sa signature, elle prouverait que quelque chose était changé dans le monde et que la République d'Allemagne n'était pas comme l'Empire à qui elle se substituait un danger pour les nations calmes. L'exécution du traité est le critérium que les Alliés ont choisi : la soumission aux conditions du pacte doit faire présumer la bonne foi de l'ennemi d'hier ; et l'ennemi d'hier devenu de bonne foi ne sera plus considéré comme un danger pour la sécurité internationale. Alors, le danger disparu, la sécurité assurée, toute garantie deviendra sans objet et l'occupation cessera. C'est pourquoi à l'occupation de garantie, temporaire par essence, un terme fut fixé qui est fonction de l'exécution du Traité de Versailles. Si celle-ci s'accomplit normalement, une première zone sera évacuée après cinq ans, une deuxième après dix ans, la troisième et dernière après quinze ans.

Et même si celle-ci s'accomplit plus rapidement qu'il n'a été prévu, l'évacuation suivant un rythme synchrone, aura lieu avant le terme fixé (Art. 431 T. de V.). Mais, au contraire, si le traité est inexécuté, l'occupation sera plus longue car les délais seront suspendus (Art. 429 *in fine* et 431 T. de V.) (1).

1. Il est à noter, qu'en droit, même si l'Allemagne avait exé-

Quelle que soit d'ailleurs la durée d'une occupation, elle n'est jamais que l'installation des forces militaires d'une puissance sur un territoire soumis à la souveraineté d'un autre Etat. Celui-ci, l'Etat occupé, a recouvré grâce à la paix, non pas la jouissance de sa souveraineté puisqu'il ne l'avait jamais perdue, mais l'exercice de celle-ci ; il légifère pour la portion occupée de son sol comme pour celles qui ne le sont pas ; il l'administre ; il y rend la justice.

Mais ses droits sont limités par le fait de la présence d'une armée étrangère. Cette armée, représentante d'une souveraineté différente, a le droit de vivre et de remplir sa mission. Il convient que soient assurés son utilité, sa sécurité et son entretien. Il faut ne pas oublier que la puissance occupée, aujourd'hui simple étrangère par la vertu d'un traité, était ennemie hier ; et qu'en conséquence, le concours de ses organes et de ses sujets à la réalisation des fins de l'occupation est incertain, voire improbable.

Il est donc nécessaire que l'autorité occupante ait elle-même les pouvoirs d'y parvenir.

Ainsi, sur un territoire occupé, à côté du pouvoir des autorités nationales dont la base est la souve-

cuté le Traité de Versailles, nous aurions pu ne pas évacuer les pays rhénans à l'expiration des délais qui ont été prévus. Car l'évacuation peut être retardée non seulement par la mauvaise volonté du Reich, mais aussi par l'absence d'une autre garantie de sécurité. En un mot, les négociateurs de Versailles ont entendu que l'occupation ne devait pas cesser au bout de quinze ans, à moins qu'un Traité d'assistance mutuelle n'existât juridiquement.

raineté étatique, existera un pouvoir des autorités étrangères lequel sera fonction du but poursuivi et de la nécessité d'assurer la sécurité et l'entretien des forces militaires, moyen choisi pour atteindre ce but.

Au profit de celles-ci et au détriment de celles-là s'effectuera, en quelque sorte, un démembrement de certains droits régaliens. Les autorités différentes vont se limiter, parfois en s'opposant. Or, pour éviter entre elles dans la mesure du possible des conflits de compétence, il faut les concilier, tout au moins les réglementer en fixant à chacune son étendue et ses bornes.

Précisément, ceci est le rôle de la Convention qui, en créant l'occupation, l'organise ; dans notre cas particulier, c'est celui de l'arrangement rhénan.

Il s'efforce d'affirmer les principes qui vont déterminer les droits respectifs du Gouvernement allemand et des Autorités alliées.

Il déclare que les pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires continueront à résider dans les organes du Reich (art. 5). De même, il décide implicitement que la population des territoires occupés bénéficiera du libre exercice des libertés publiques (1) ; mais aussitôt il réserve expressément les pouvoirs des autorités occupantes.

1. « Au cours des négociations de Versailles, il a été admis que, sous réserve de la sécurité et des besoins des forces militaires des puissances alliées et associées, la population bénéficiera du libre exercice de ses droits personnels et civiques, de la liberté religieuse, de presse, de vote, d'association et que les rapports

La question s'est posée de savoir à qui ceux-ci seraient confiés ?

Le droit international public répond : au commandant des forces militaires ; c'est en ce sens, en effet, qu'est fixée la Doctrine conformément à la coutume qu'ont bâtie d'innombrables précédents. Le général commandant en chef les Armées alliées assurait, d'ailleurs, depuis l'armistice le fonctionnement de la vie politique et économique des pays rhénans occupés.

Or l'arrangement lui reconnaît sans doute des droits d'évocation importants en matière de justice (art. 3), le pouvoir de donner dans un but militaire des ordres aux administrations et aux employés des Chemins de Fer, des Compagnies de Transports fluviaux, des P. T. T., et même celui de contrôler la gestion des affaires ordinaires de ces services (art. 10, 11, 12) ; il lui reconnaît aussi le droit de logement et de cantonnement et celui de réquisition en nature et en services (art. 6) à la seule condition de se soumettre aux règles qu'a fixées en 1907 une Convention de La Haye — et ce sont là des pouvoirs et des droits qui sont susceptibles de porter gravement atteinte aux libertés individuelles — mais il ne lui a pas conservé le pouvoir réglementaire, sauf, et encore avec des formalités restrictives, pendant

politiques, juridiques et administratifs et économiques des territoires occupés avec l'Allemagne non occupée ne seront pas entravés, non plus que la circulation. R. de V. 29 juillet 1919, §4 R. p. 187.

les périodes exceptionnelles durant lesquelles l'état de siège est proclamé.

En effet, en temps normal, le représentant suprême des puissances occupantes est, non pas le commandement militaire, mais la Haute Commission interalliée des territoires rhénans, organisme civil et collégial ; et ceci est « sans précédent dans l'histoire ».

II

La Haute Commission interalliée des territoires rhénans, dite par abréviation l'H. C. I. T. R. n'est pas née tout d'un coup, d'un traité, de par la volonté inventive des négociateurs, mais elle s'est formée peu à peu, spontanément, pour répondre à des réalités exigeantes ; les auteurs de l'arrangement rhénan n'ont fait que consacrer un organisme que les faits avaient créé ; et en cela, ils eurent raison car cette méthode est la seule qui permette aux hommes politiques de faire quelque chose d'utile et de durable.

Lorsque, après l'armistice du 11 novembre 1918, les armées françaises occupèrent les pays rhénans, les hostilités étaient suspendues mais l'état de guerre persistait et le maréchal Foch, Commandant en chef des armées alliées, concentrait dans ses mains tous les pouvoirs. Il était aidé dans sa tâche administrative par des officiers qui s'appelaient « administrateurs » dans la X^e armée et « contrôleurs » dans la VIII^e.

Mais, à notre époque qui est celle du régime administratif et de l'ingérence des pouvoirs publics dans la vie économique, nombre de questions dépassaient la capacité des administrateurs militaires pour si distingués qu'ils fussent. Aussi dès le 22 décembre 1918, fut créé à l'Etat-Major du maréchal un Service du contrôle général de l'Administration des territoires rhénans (1) que dirigeait un contrôleur général délégué par le Commandant en chef et qu'assuraient des fonctionnaires de carrière, des civils. Un mois plus tard, environ, le 18 janvier 1919, naissait le Comité économique interallié que composaient les délégués des Commandants des armées alliées, que présidait le représentant du maréchal Foch et qui était chargé de surveiller l'application des conventions économiques adoptées par les Gouvernements alliés pour assurer l'existence des populations des territoires occupés.

Puis, l'évolution continuant, ce comité devint la Commission interalliée des territoires rhénans, dont les membres furent, non plus les délégués des chefs des armées, mais les représentants directs des Gouvernements alliés dont ils tenaient, dorénavant, immédiatement leurs pouvoirs ; cependant cet organisme n'avait encore que des fonctions économiques.

Lorsque prit fin le régime de l'armistice, la Com-

1. Ce contrôle général comprenait 6 services : le Service politique et administratif, le Service financier ; le Service industriel ; le Service commercial et diplomatique ; le Service juridique ; le Service législatif.

mission devint la Haute Commission ; elle ajouta à la fonction économique qu'elle possédait déjà, la fonction administrative qui lui fut dévolue ; ainsi fut créé l'H. C. I. T. R.

L'H. C. I. T. R. devait être composée de quatre hauts Commissaires représentant respectivement la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis (1). Mais cette dernière puissance n'ayant pas ratifié le Traité de Versailles non plus que l'arrangement, ne fut jamais représentée qu'officieusement dans la Haute Assemblée. Son représentant y fut d'abord un officier Haut Commissaire, puis le général commandant en chef les troupes américaines d'occupation ; enfin celui-ci lui-même dut, par ordre de son gouvernement, abandonner ses fonctions et depuis, le Collège des alliés n'est plus composé que de 3 membres.

L'H. C. I. T. R. a réglé elle-même son organisation interne. Elle a nommé autant de comités qu'il lui a paru nécessaire. Chacun de ceux-ci est normalement composé d'un délégué de chaque Commissaire, de conseillers techniques et de deux secrétaires, l'un de langue anglaise, l'autre de langue française.

Deux secrétaires généraux interalliés, l'un britannique, l'autre français, assurent la répartition des tâches et la liaison des services.

Telle est la composition de la Haute Commission elle-même, mais à côté d'elle fut placé un repré-

1. Arrangement, art. 2. Cf. à la fin de l'ouvrage.

sentant du Reich. Cet organisme n'est pas institué par l'arrangement mais les Négociateurs de Versailles, probablement en souvenir du rôle si utile pour tous qu'avait joué en 1870 le comte de Saint-Vallier, admirent qu'un Commissariat civil d'Empire pourrait être créé. La personnalité choisie devrait recevoir l'agrément préalable et révocable des Gouvernements alliés et associés. Sa compétence serait restreinte aux matières qui ressortissent à l'autorité de l'Empire aux termes de la Constitution de Weimar. Les puissances alliées, en effet, estimaient qu'elles ne pouvaient pas, sans violation du Droit International, prescrire que le Commissaire d'Empire représenterait obligatoirement tous les Etats allemands car la législation interne de ceux-ci doit être respectée.

Cependant il était loisible aux pays confédérés de s'entendre sur la désignation d'un même représentant (R. de V. 29 juillet 1919, § 5) et de fait, le Commissaire que le Gouvernement d'Empire avait accrédité le 13 juillet 1920 reçut le 15 octobre suivant, des lettres de pouvoirs des Gouvernements de Bavière, Bade, Hesse et Oldenbourg.

Plus tard, le 14 octobre 1921, ces mêmes états et la Prusse adressèrent des lettres de créance au Collège des Alliés, pour introduire auprès de lui le prince Hatzfeld-Wildenbourg qu'ils avaient choisi comme représentant commun.

Théoriquement, le Commissaire d'Empire n'avait aucun pouvoir. La Haute Commission ne l'entendait

que si elle le jugeait convenable. Elle conservait le droit d'entrer directement en contact avec les autorités locales. Le Commissaire du Reich ne devait être qu'une agence de renseignements et un office de transmission facultatif, c'est-à-dire, en somme, un agent diplomatique.

Aujourd'hui le Commissariat d'Empire n'existe plus. Pendant la dure période de la résistance passive, au lieu de s'appliquer à éviter les heurts et à rétablir l'ordre, il était devenu le complice des saboteurs. Aussi, le 16 avril 1923, une décision de la Haute Commission disposa « que l'institution du « Commissariat d'Empire ne répond plus à son objet, « qu'au contraire elle a pour effet de porter atteinte « à l'autorité de la Haute-Commission et à l'exécution de ses ordonnances; qu'en conséquence, la « mission de ce fonctionnaire dans les territoires « occupés doit prendre fin » (H. C. I. T. R., 16 avril 1923, § 180-5048).

Ainsi disparut le Commissariat d'Empire parce que son titulaire ne sut pas faire preuve des qualités de tact, d'intelligence, de courtoisie et de loyauté qui honorèrent si hautement au siècle dernier le comte de Saint-Vallier et que le général de Mantoufel, assez galant homme lui-même, se plaisait à lui reconnaître.

Le Commissaire du Reich avait cependant un grand rôle à jouer. Les Commissaires alliés étaient prêts à écouter ses conseils et ses avis, pourvu qu'il fût de bonne foi. Et conseils et avis auraient pu être d'une

haute utilité pour son pays, car la Haute Commission tient de l'arrangement rhénan des pouvoirs considérables. D'après l'article 2, représentant suprême des puissances alliées et associées dans les territoires occupés, elle a d'après l'article 3 le pouvoir de faire des ordonnances qui ont force de loi ; elle a en outre celui de suspendre l'application des lois allemandes.

En premier lieu, l'arrangement rhénan lui donne le pouvoir de légiférer. Ses décisions ont force de loi quel que soit le nom qu'elles portent (O. 93, art. 1^{er}) ; ainsi chacun de ses actes, quels que soient sa nature et son but, sera une loi formelle. En conséquence, ses différents pouvoirs de Gouvernement ne seront que des subdivisions de son pouvoir législatif.

L'initiative des ordonnances lui appartient, elle en apprécie seule, en principe, l'opportunité ; elle pouvait, si elle le voulait, consulter le Commissaire d'Empire ; elle peut, d'après la Convention des Gouvernements alliés du 28 juin 1919, déférer au désir des autorités militaires lorsque celles-ci lui demandent de rendre une ordonnance ; et même dans le cas où elle en prend seule l'initiative, elle doit obligatoirement demander l'avis du commandement ; mais cet avis ne la lie pas ; elle est libre de son action car elle en est seule responsable. Ceci est le droit. Mais, en fait, des échanges de vues interviennent entre elle et l'autorité militaire ; elle agit d'accord avec elle-ci ; ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait jamais

de froissements ni de heurts, et les tractations sont parfois laborieuses.

Le projet d'ordonnance est ensuite préparé par les Comités techniques, puis soumis à la délibération du Collège des Commissaires. La décision est prise à la majorité des voix. Chacun des Hauts Commissaires en a une. En cas de partage, le représentant de la France, président, peut émettre un vote qui compte double; mais les dissidents peuvent, dans ce cas, en appeler à leur Gouvernement et la décision prise s'exécute sous la responsabilité exclusive de ceux qui en ont été partisans.

Ces dispositions auraient eu un intérêt si, ainsi qu'il devait l'être, le nombre des Commissaires eût été pair. Mais, par suite de la défection américaine, le partage des voix n'est plus possible. D'ailleurs, en pratique, toutes les décisions ont été prises à l'unanimité, sauf en 1923 et pour les mesures d'exploitation des gages et de lutte contre la résistance passive, car le Haut Commissaire anglais, sur l'ordre de son Gouvernement, s'est toujours abstenu en ces matières; les décisions prises sans son concours portent le nom d'ordonnances spéciales.

Les ordonnances, après leur adoption, sont publiées par voie d'affiche à la porte du palais de Coblençe et, pratiquement (mais facultativement), par voie d'insertion au *Bulletin officiel de la Haute Commission* (H.C.I.T.R. 11 février 1920, § 9, R. p. 156-157).

Dès leur publication, elles entrent en vigueur. Elles s'imposent avec la force d'une loi tant aux

autorités civiles allemandes qu'aux autorités militaires alliées ; elles doivent être obéies par tous les individus qui sont sur les territoires occupés quelle que soit leur nationalité.

Lorsqu'il y aura conflit entre une ordonnance et une loi allemande, celle-là l'emportera sur celle-ci ; et les alliés disposent ainsi d'un moyen indirect de s'opposer à l'application d'un texte législatif allemand.

Mais là ne se bornent pas leurs droits. Sans doute en principe, il a été stipulé que la législation de l'empire et des pays, tant celle en vigueur lors de l'application du traité (y compris celle promulguée pendant la révolution allemande) que celle ultérieurement créée, serait applicable dans les provinces rhénanes, mais cela, sous réserve du veto du Haut Collège des alliés (R. de V., 29 juillet 1919, § 3, 4 et 8).

Ce veto peut être suspensif ou modificatif, partiel ou total, il peut intervenir à toute époque.

Il est susceptible de frapper non seulement les textes législatifs postérieurs au 10 janvier 1920, date de la mise en vigueur du Traité de Versailles, mais aussi ceux qui ont été promulgués antérieurement à cette date, soit qu'antérieurs à l'armistice ils aient été suspendus par le commandement, ou que, postérieurs au 11 novembre, ils n'aient pas obtenu l'autorisation de celui-ci (H. C. T. I. R., séance 3, 15 janvier 1920, § 23 et séance 5 ; 27 janvier 1920, § 23).

La mise en œuvre du veto est réglée par l'article 8 de l'Ordonnance que la Haute Commission édicta le jour de son entrée en fonctions. Les autorités allemandes compétentes doivent transmettre à ses bureaux tous les textes législatifs, préalablement à leur mise en vigueur.

Dix jours après leur enregistrement, ils sont applicables *ipso facto* à moins qu'avant l'expiration de ce délai, une décision de la Haute Commission les ait expressément accueillis ou rejetés. Exceptionnellement le point de départ du délai a été, non l'enregistrement de la loi, mais son examen, et sa durée, au lieu de dix jours, un mois avec faculté de prolongation, pour les textes antérieurs au 10 janvier 1920. En effet, pendant la période d'armistice, le haut Commandement avait, peut-être par excès de prudence, suspendu ou interdit un grand nombre de lois allemandes et les Services de la Haute Commission furent, de ce chef, encombrés (H. C. T. I. R., 1^{er} avril 1920, séance 18, § 304; H. C. T. I. R., 8 mai 1920, séance 28, § 552). Mais ce travail, quoique considérable, fut vite achevé et depuis, l'examen des nouvelles lois s'effectue rapidement suivant la procédure admise et dans les délais prévus.

Ainsi, grâce à ce système, la Haute Commission reste maîtresse de l'état législatif des territoires occupés.

III

Il est, dès lors, loisible de voir qu'au moyen de ces deux procédés juridiques, les autorités occupantes peuvent influencer les libertés individuelles.

Chaque liberté n'est, en effet, qu'un principe. Or, un principe n'est qu'une affirmation verbale. Une liberté ne devient une réalité que dès qu'on la limite ; car la réglementation est une limite mais elle est aussi l'aménagement pratique de la liberté. Une liberté sans réglementation n'est rien puisqu'elle est inutilisable. La liberté est une notion philosophique ; les libertés sont des réalités politiques ; un peuple à qui on ne reconnaît que celle-là est serf ; est libre, au contraire, celui auquel on garantit celles-ci, car la réglementation des libertés est la vulgarisation et la mise en pratique de l'idée philosophique de la Liberté, rêve d'utopistes.

En Allemagne, comme en tous pays, il existe des libertés que garantit la Constitution et que réglementent des lois. La Haute Commission, en suspendant ou modifiant par son droit de veto ces lois restrictives, pourraient réagir sur les libertés. Elle ne l'a pas fait, et ne le fera pas ; car, par la force des choses elle tend à diminuer les libertés et non pas à les augmenter. Elle maintiendra donc les restrictions existantes et elle en ajoutera de nouvelles par l'action de son pouvoir d'ordonnance. La loi allemande sera le maximum des libertés.

Mais la Haute Commission ne peut user de son pouvoir que dans la mesure « nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des forces militaires des Puissances alliées et associées » (Arrangement, art. 3). Et ceci est une garantie pour la liberté ; car la vie d'un Etat est une lutte entre la liberté et le pouvoir ; l'un tend vers l'absolutisme et l'autre vers l'anarchie, simplement à cause de la propriété de toute chose vivante de se développer selon sa nature : ainsi le pouvoir tend à supprimer la liberté par des restrictions croissantes, mais la liberté tend à annihiler le pouvoir par des limitations successives. Un équilibre s'établit entre ces deux forces à des points différents selon les circonstances et les nécessités.

C'est pourquoi la limitation apportée par l'Arrangement rhénan au pouvoir réglementaire de la Haute Commission est une garantie pour les libertés individuelles ; car toute limite du pouvoir est une garantie pour les libertés.

PREMIÈRE PARTIE

LA GARANTIE DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

- I. — *Préliminaires.* — Le mécanisme créateur de droit. — Son action en droit interne.
- II. — *En matière d'occupation conventionnelle.* — Le pouvoir de Gouvernement. — Le statut et le pouvoir de limitation.
- III. — *L'exception de non conformité à l'arrangement.* — Les tribunaux compétents en matière d'infraction aux Ordonnances. — Leurs pouvoirs quant à l'examen de la conformité.
- IV. — *La garantie des libertés.* — Action du pouvoir d'adhésion et du pouvoir d'influence.

La question de la garantie des libertés individuelles vis-à-vis du pouvoir des autorités de l'empire ou des pays est un problème de droit public allemand qu'ont résolu des lois internes. Ce n'est pas ici ce qui nous préoccupe et nous nous proposons seulement d'étudier la garantie des libertés vis-à-vis du pouvoir que la Haute-Commission interalliée tient de l'article 3 de l'arrangement rhénan.

On a coutume en la matière d'examiner successivement la garantie des libertés vis-à-vis des trois pouvoirs de l'Etat ; en notre espèce, cette division tripartite ne répondrait à aucune réalité car la Haute Commission des alliés réunit en elle-même, dans les limites de son action, tous les pouvoirs.

D'autre part son pouvoir exécutif et son pouvoir judiciaire sont absorbés par son pouvoir législatif, car, quel que soit le but qu'elle se propose, elle ne peut agir que par voie d'ordonnance (1) ; or, toutes les ordonnances ont force de loi.

Ainsi l'objet de cette étude se limite à la question de la garantie des libertés vis-à-vis du pouvoir législatif.

I

En droit interne comme en droit international, tout acte de puissance publique nécessite la collaboration des détenteurs respectifs de pouvoirs différents. D'abord, du gouvernement qui propose l'acte et le forme ; ensuite de l'organe délégant (qu'il s'agisse de délégation proprement dite, de nomination ou d'élection) qui l'approuve et y adhère ; enfin de l'ensemble des intéressés qui l'inspire ou le combat ; car le gouvernement détient le pouvoir d'action, l'organe délégant le pouvoir d'adhésion, et l'ensemble des intéressés le pouvoir d'influence.

Tout acte n'est parfait que lorsque, sur lui, s'est réalisé l'entente de ces pouvoirs.

Sans doute le gouvernement peut à lui seul créer du droit positif ; mais l'acte, malgré son entrée dans la légalité, ne sera pas parfait s'il n'est pas approuvé par l'organe délégant et par l'ensemble des intéres-

1. V. *supra*, p. 25.

sés car la stabilité est un élément de la perfection et sans cette approbation il sera instable et provisoire.

En effet, si l'ensemble des intéressés s'estime lésé, il usera de son influence sur l'organe délégant qui, en refusant son adhésion, entraînera la chute de l'acte.

Ainsi l'acte n'aura pas existé ; car ce n'est pas une existence qu'une application éphémère ; il n'aura pas été fait, il aura été essayé.

Or, comme il est nécessaire d'avoir des lois, l'entente des trois pouvoirs doit être susceptible de se réaliser aisément. Dans ce but, de tous temps et dans tous les pays, à très peu d'exceptions près, ceux-ci se sont entendus pour tracer un cadre limité dans l'intérieur duquel ils s'engageaient à maintenir leurs activités et où chacun d'eux par conséquent devait rencontrer les deux autres s'il ne sortait pas des bornes prescrites.

Ce champ clos fut déterminé jadis par le bloc des coutumes essentielles ; puis lorsque vint l'âge de la loi écrite, plus tardivement en droit public qu'en droit privé, il le fut par une convention : c'est l'époque constitutionnelle.

Ainsi la confection accomplie d'un acte de puissance publique exige l'action de trois pouvoirs différents et leur entente se réalise dans le cadre d'un statut ; auto-limitation que les pouvoirs ont consentie à cause de la nécessité de créer la loi qui assure la vie sociale (1).

1. Ces réflexions sont directement inspirées de la théorie qu'en-

En droit interne français, le détenteur du Pouvoir d'action est le gouvernement, c'est-à-dire l'ensemble des deux pouvoirs législatif et exécutif : le Parlement et les ministres ; il propose, vote et promulgue la loi.

Le pouvoir d'adhésion est exercé par l'organe délégant. Ici, il ne s'agit pas de délégation proprement dite, mais d'élection. L'organe qui choisit est le corps électoral puisqu'il désigne ses représentants et que ceux-ci sont politiquement responsables devant lui. Il y a une grande analogie entre la responsabilité politique des parlementaires qui se représentent devant le corps électoral et la responsabilité politique des ministres qui se présentent devant le Parlement. En effet, le corps électoral peut par son vote mettre ses représentants en minorité, tout comme le Parlement, les ministres. Dans un cas comme dans l'autre, la mise en minorité entraîne la retraite de ceux dont l'action est désapprouvée et la

seignait M. le Doyen Hauriou en 1920 à son cours. Il distinguait trois formes dans la souveraineté indivisible : 1° La souveraineté du statut ou souveraineté corporative basée sur le principe d'ordre et que détient la constitution ; 2° La souveraineté de domination ou souveraineté politique basée sur le principe d'autorité et qu'exercent les trois pouvoirs politiques de l'Etat : pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir électif ; c'est-à-dire, d'une part les institutions et d'autre part le personnel politique. 3° La souveraineté de sujétion ou souveraineté d'adhésion basée sur le principe de liberté et que met en action l'ensemble des sujets. Ces trois formes de la souveraineté se synthétisent dans l'acte, car l'acte est un et il est le résultat de leur combinaison. Cette théorie paraît avoir été modifiée par son auteur. Cf. Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*, 1913, p. 1 à 13, p. 77. Section IV, p. 219 et suiv. p. 277 p. 628, p. 717.

précarité de l'œuvre qu'ils accomplirent car leurs successeurs vont la défaire. Jusqu'à présent une différence existait pratiquement entre les deux procédés analogues, c'est que la responsabilité du représentant n'était sanctionnée que périodiquement par le corps électoral ; mais cette différence tend à disparaître avec le développement du droit d'initiative populaire.

Ainsi, ou la loi que le Parlement a voté reçoit l'adhésion du corps électoral — celui-ci réélira ses représentants et la loi sera maintenue — ou bien le corps électoral n'a pas approuvé l'acte de ses députés et il ne les réélira pas mais au contraire désignera à leur place des candidats dont le programme comportera la suppression de l'acte litigieux ; l'acte proposé et non accepté disparaîtra.

Ainsi le ministre titulaire supprime les décrets du ministre démissionnaire ; ainsi la majorité du jour détruit l'œuvre de la majorité d'hier.

Mais le corps électoral n'agit pas spontanément ; en tout cas, il subit très étroitement l'influence de l'ensemble des intéressés. Pour les lois personnelles, les intéressés sont les nationaux où qu'ils soient. Pour les lois territoriales, les habitants du territoire quel que soit le pays dont ils sont les sujets. Les intéressés ne sont pas seulement les électeurs, c'est-à-dire les hommes majeurs et capables ; mais aussi les femmes et les mineurs ; ce ne sont pas uniquement non plus les individus, personnes physiques, mais les entités sociales : familles, associations,

sociétés ; ce sont encore les forces morales comme les religions ou les traditions ; ce sont tous les gardiens du patrimoine national ; ce sont toutes les autorités dont l'influence est prépondérante sur le développement de la vie sociale.

Leurs moyens d'action sont variés et puissants : les pétitions, les réunions, la presse ; d'une manière générale l'exercice des libertés publiques, dont les efforts combinés donnent naissance à l'opinion publique, force d'influence et moyen de pression.

Tout acte du gouvernement que repousse l'opinion publique, étant discuté, inexécuté, sources de luttes et de conflits, n'est pas véritablement juridique, car, s'il l'était, la force que le droit possède en lui contiendrait la révolte des intérêts lésés.

Tôt ou tard, l'acte s'imposera à l'opinion publique et recevra l'adhésion du corps électoral, si la pensée qui l'inspira n'était pas contraire au statut ; le statut est en droit public français, d'une part, l'ensemble des principes constitutionnels qu'ont dégagés les déclarations successives des droits de l'Homme et du Citoyen, d'autre part, les lois constitutionnelles de 1875.

Ces principes et ces lois tracent les limites dans lesquelles doivent se rencontrer l'action du Gouvernement, la volonté du corps électoral et l'opinion publique. Si l'un de ces pouvoirs tentait de les franchir, les autres l'y ramèneraient en frappant de nullité son action.

Or, tout acte conforme au statut ne saurait, en

France, porter atteinte aux libertés individuelles.

Ainsi sont garanties les libertés contre les abus éventuels du Gouvernement. Il faut dire cependant, pour être exact, que cette garantie ne joue pas, parfois, en pratique, car au corps électoral et aux intéressés manque un moyen de la mettre en marche dont l'emploi serait facile et le résultat immédiat (1).

II

En droit public international peut-on retrouver une garantie identique ?

Ils ne s'agit pas en effet d'organes doués de pouvoirs différents mais relevant d'une souveraineté unique ; il s'agit de souverainetés distinctes et parfois opposées.

Cependant en matière d'occupation et plus particulièrement dans notre cas, les libertés seront garanties par un système analogue sinon identique à celui qui les protège en droit interne.

Le pouvoir d'action sera exercé par un organe de gouvernement qui sera l'autorité désignée pour agir et commander. Dans les occupations qui ont précédé la nôtre, ce rôle était dévolu au général commandant en chef les forces militaires ; son pouvoir d'action se traduisait par des ordres obligatoires.

Mais en 1920, ce rôle fut confié à la Haute Com-

Nous verrons que le droit international ne connaît pas cette lacune, voir p. 58.

mission qui, par son pouvoir d'ordonnance et de veto, est par essence un pouvoir de gouvernement.

Sans doute, sa composition fait échec au principe de la séparation des pouvoirs, mais sa formation collégiale et les nationalités différentes de ses membres sont une garantie pour les libertés.

D'ailleurs quelle que soit l'autorité d'occupation, son pouvoir est limité par un statut.

Quel est ce statut ? Ou bien l'occupation est une occupation de fait et le statut est l'ensemble des coutumes essentielles internationales telles qu'elles résultent des précédents historiques et des principes du droit ; ou bien l'occupation est une occupation juridique qui a pour base non plus la force d'un fait, mais le droit d'un traité et son statut est ce traité.

Ainsi l'occupation alliée actuelle est basée sur le droit du Traité de Versailles et son statut est l'arrangement rhénan.

Il y est stipulé que la Haute Commission peut exercer son pouvoir dans tous les domaines mais seulement dans la limite nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des armées. C'est une limitation subjective et non objective ; c'est une limitation par la finalité ; et c'est ce qui rend particulièrement délicate la tâche de l'interpréter. Ceci est cependant nécessaire.

Nombreux sont les faits susceptibles de réagir sur l'entretien des troupes et sur leur sécurité ; il s'en trouve dans tous les domaines ; aussi n'en est-il pas

d'interdits à la Haute Commission. Certains auteurs allemands eux-mêmes l'ont reconnu (1).

Il est certain, en effet, qu'il ne saurait y avoir de sécurité pour les armées si l'ordre public était troublé. L'ordre, nécessaire à chacun en temps normal, l'est encore plus à des militaires étrangers sur un territoire occupé. La Haute Commission l'a parfaitement compris ; aussi dans ses cinq premières ordonnances, elle a reproduit un même considérant : « Considérant qu'il est du devoir de la Haute Commission de veiller à l'entretien, à la sécurité, et aux besoins des armées d'occupation et *par suite à l'ordre public* ».

Elle ne s'est jamais déjugée et le 31 janvier 1922, elle a reproduit une formule analogue non plus dans les motifs mais dans le dispositif même d'une de ses ordonnances. (2)

Or, la notion d'ordre public est à la fois l'une des plus utiles mais des plus imprécises du droit. La Haute Commission Interalliée des territoires rhénans semble avoir tenté de la délimiter par une énumération. (3) Elle a énoncé les phénomènes qui sont de nature à troubler la sécurité des armées et qui, partant, rentrent dans la limite de son pouvoir. Elle

1. Dr Ebner, *Die Rechtswirkungen der feindlichen Besetzung auf die Bevölkerung des besetzten Gebietes* cité par Jean Rousseau (*Revue politique et Parlementaire* du 10 novembre 1923).

2. Ord. 104, Art. 1. R., p. 184 « Lorsqu'il apparaîtra que le maintien du fonctionnement d'un service public quelconque est menacé et intéresse l'ordre public et par suite la sécurité, l'entretien et les besoins des armées. »

3. Instruction n° 2 du 10 janvier 1920. R., p. 182.

cite « les séditions, grèves, troubles économiques « état moral de la population, ravitaillement, réunions publiques, mouvements politiques ». Plusieurs de ces termes désignent des libertés individuelles, et leur place dans cette énumération serait déjà pour celles-ci une menace.

Mais la Haute Commission n'osa pas faire une énumération restrictive sans y ajouter une *clausula generalis* et elle ajoute : « et tous événements de nature à troubler l'ordre public ».

Grâce à ces mots, la notion d'ordre public conservait son indécision et la Haute Commission l'appréciation prétorienne de l'étendue de ses pouvoirs.

Elle s'est d'ailleurs formellement reconnue elle-même cette faculté en proclamant son droit exclusif d'interpréter l'arrangement (1).

Il n'en reste pas moins que le statut a tracé à son activité une limite. Comment pourra-t-on en assurer le respect? Existe-t-il des recours contre un acte de la Haute Commission qui n'est pas conforme à l'arrangement? Y a-t-il un gardien du statut?

III

A moins que l'on admette l'auto-limitation des organes de gouvernement, il n'est qu'un seul des pouvoirs constitués qui semble susceptible de s'acquitter utilement de cette tâche : le pouvoir judi-

1. H. C. I. T. R., S. 32., 27 mars 1920, § 645. R., p. 9.

ciaire, soit en frappant l'acte irrégulier de nullité, c'est la voie de l'action ; soit en le frappant d'inefficacité, c'est la voie de l'exception.

Dans les territoires occupés, la voie de l'action est impossible et ceci n'est pas contesté. Aucun tribunal n'a le pouvoir d'annuler une ordonnance. Seul un recours gracieux serait possible de la Haute-Commission mal informée à la Haute Commission mieux informée.

Au contraire la question s'est posée de savoir s'il était possible aux juges de refuser l'application d'une ordonnance qui ne serait pas conforme à l'arrangement rhénan.

Quels sont donc les tribunaux compétents en matière d'infraction aux ordonnances ?

Ce sont à la fois les tribunaux militaires alliés et les tribunaux allemands.

Les tribunaux alliés étaient dans la zone américaine, les *prevots courts* ; ils sont dans la zone anglaise, les *summery courts* ; dans la zone belge les tribunaux de police et les cours martiales ; dans celle de la France, les conseils de guerre et les tribunaux de simple police.

Les conseils de guerre sont les tribunaux organiques et légaux ; les tribunaux de simple police sont des créations du commandement qu'exigeaient les faits. Chaque commandant d'armée dans sa zone détermine comme il lui plaît les compétences respectives de ces deux juridictions.

En principe les conseils de guerre sont seuls com-

pétents pour connaître des infractions aux ordonnances ; les tribunaux militaires de simple police ne le sont qu'exceptionnellement et pour des infractions légères, dans l'intérêt des contrevenants car les délais sont plus courts, la procédure plus simple et les frais moins élevés (Ordre du général commandant l'armée française du Rhin du 31 janvier 1922).

Les tribunaux militaires français ont non seulement le pouvoir, mais le devoir d'appliquer les ordonnances. Celles-ci, en effet, d'après l'article 3 de l'arrangement rhénan ont force de loi et dès leur publication doivent être reconnues comme telles par les autorités militaires alliées et associées.

L'arrangement rhénan a été ratifié par le Parlement français et promulgué par le président de la République. D'autre part, les ordonnances sont des lois pénales, car elles ont des sanctions. Or le Code de justice militaire prescrit aux conseils de guerre d'appliquer les pénalités inscrites dans les lois pénales ordinaires en cas de crimes ou délits qu'il ne prévoit pas (art. 267). Bien plus la Cour de cassation, dans un arrêt du 10 août 1922 a jugé que les conseils de guerre ont le devoir d'appliquer les ordonnances de la H. C. I. T. R. même si celles-ci sont contraires à un texte législatif français, en l'espèce l'article 273 du Code de justice militaire. Elle a estimé que la Haute Commission était investie par l'arrangement rhénan et le Traité de Versailles d'un pouvoir souverain pour sauvegarder l'intérêt des Etats alliés et par conséquent l'intérêt de l'Etat français et que les

conseils de guerre, à l'étranger, sont compétents pour connaître des faits qui portent atteinte aux intérêts de leur pays (1).

1. Cass., 10 août 1922 (cité par la *Revue de Droit intern. et de législation comparée*, 1922, nos 5 et 6).

I. — *Circonstances*. — « La H. C. I. T. R. habilitée à cet effet par décision du Conseil Suprême avait organisé par voie d'ordonnance une réglementation spéciale des douanes, des exportations et des importations aux frontières des T. O.

Le régime dit « des Sanctions économiques » qui a duré du 8 mars au 30 septembre 1921, maintenait l'application des lois allemandes existant en la matière, mais donnait compétence aux tribunaux militaires pour statuer sur les infractions aux dites lois et aux ordonnances de la H. C. (Ordonnance 84 consacrant la compétence des tribunaux militaires et des tribunaux allemands pour juger les infractions aux ordonnances prises en exécution des décisions de la Conférence de Londres en matière de douane, d'importation et d'exportation).

Les sieurs F. et Cb., commerçants français à Mayence s'étaient rendus coupables de diverses infractions à ces ordonnances et aux lois douanières allemandes. Déférés à la justice militaire en vertu du texte précité, ils furent condamnés par le conseil de guerre de Bonn à des peines d'emprisonnement et d'amende et à des réparations fiscales.

Après un pourvoi en révision infructueux devant la juridiction militaire, ils attaquèrent devant la Cour de cassation la décision rendue, en se fondant sur l'incompétence du conseil de guerre pour statuer sur les infractions douanières (art. 273, C. just. milit.).

La Cour de cassation a rejeté ce moyen par les considérants suivants :

Sur le moyen unique pris de la violation de l'article 273 du Code de justice militaire, en ce que le jugement du 28 mars 1922 prononcé des condamnations pour des infractions douanières alors qu'aux termes de l'article précité, les infractions aux lois sur les douanes ne sont pas soumises à la juridiction des conseils de guerre ;

Attendu que les réglementations douanières instituées dans les provinces rhénanes ont été établies *dans l'intérêt des Etats alliés qui occupent ces territoires et, par conséquent, dans celui de l'Etat français* ;

Attendu des lors, que le conseil de guerre qui a statué au regard

D'autre part, les tribunaux allemands ont, eux aussi l'obligation d'appliquer les ordonnances de la H. C. I. T. R.

L'arrangement (art. 3) stipule en effet que celles-ci « auront force de loi et dès leur publication seront « reconnues comme telles par les autorités civiles « allemandes ».

La doctrine allemande admet cette compétence avec quelques divergences de détail ; M. Bube estime que les ordonnances sont assimilées aux lois allemandes et prussiennes ; le Dr Schorn, procureur d'Etat, écrit dans la *Kölnische Zeitung* du 28 décembre 1921 : « Le Gouvernement allemand a ratifié l'arrangement rhénan et le *Journal Officiel* d'Empire l'a publié. On a ainsi reconnu à cet arrangement la force d'une loi d'Empire... avec la conséquence que toutes les ordonnances de la H. C. I. T. R. promulguées dans le cadre de l'arrangement ont

de F. et de Ch. était compétent pour connaître, de faits qui comme dans l'espèce, portaient atteinte aux intérêts français ;

Attendu au surplus, qu'en exécution de l'article 428 du Traité de Paix de Versailles, relatif à l'occupation militaire des territoires rhénans il a été institué par l'arrangement du 28 juin 1919 une Haute Commission à laquelle l'article 3 dudit arrangement confère le pouvoir d'édicter des ordonnances ayant force de loi ;

Attendu qu'en attribuant compétence à la juridiction militaire par ces ordonnances visées aux jugements attaqués, pour connaître des infractions aux lois sur les douanes, par dérogation à l'article 273 du Code de justice militaire, la Haute Commission n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui ont été conférés ;

Que dès lors le conseil de guerre de Bonn était compétent pour connaître les faits sur lesquels il est statué ;

Par ces motifs,

Rejette...

force de loi » (1). M. Heyland leur reconnaît aussi la force légale, mais il ne veut y voir, au moins au point de vue formel, que des actes administratifs ; pour lui, la Haute Commission rend ses ordonnances au même titre qu'une autorité allemande à laquelle le pouvoir législatif aurait donné une délégation de sa fonction.

Ainsi tribunaux alliés, et tribunaux allemands doivent appliquer les ordonnances, mais n'y sont-ils tenus que si celles-ci sont conformes à l'arrangement Rhénan et ont-ils le pouvoir d'apprécier cette conformité ?

En ce qui concerne les conseils de guerre, la question n'est pas controversée. La Haute Commission est le représentant supérieur de leur gouvernement. Pour eux les ordonnances sont des lois qu'ils doivent appliquer sans les juger. D'ailleurs, la Cour de cassation n'admettrait pas le contraire, il suffit d'avoir lu l'arrêt du 10 août 1922 pour en être convaincu.

Mais en ce qui concerne les tribunaux allemands, il n'en va pas de même. En fait, ils n'apprécient pas la conformité des ordonnances au statut : la Haute Commission ne le tolérerait pas ; mais en droit la question a été discutée et l'est encore.

M. Heyland conclut au contrôle et c'est dans la logique de son système puisque d'après lui les ordon-

1. Cité par Jean M. Rousseau, *la Haute Commission intéralliée des territoires rhénans. La fonction juridictionnelle*.

nances sont des actes administratifs (1), et il affirme que le fait que cette législation émane d'organismes qui dépendent d'états étrangers ne modifie en rien la valeur de la thèse juridique qu'il contient.

M. Bube, lui, qui admet l'assimilation des ordonnances aux lois allemandes ou prussiennes, en déduit que le juge allemand a le droit et le devoir de contrôler celles-là comme s'il s'agissait de celles-ci ; et cette déduction est très contestable car le droit de contrôle judiciaire à l'égard des lois n'est pas généralement admis en Allemagne (Bendix, *Bulletin juridique*, 1924, p. 527).

Le Dr Schorn qui pense que l'arrangement a été reconnu loi d'empire avec la conséquence que toutes les ordonnances prises conformément à cet arrangement, auraient force de loi, raisonne ainsi : pour que les ordonnances aient force de loi, il faut qu'elles soient dans le cadre de l'arrangement. Or, les tribunaux allemands ne doivent les appliquer que si elles ont force de loi ; donc au préalable ils doivent vérifier cette conformité nécessaire. Le Dr Vogels qui est cependant un spécialiste des questions rhénanes n'a pas fait connaître la solution qu'il donnerait à ce problème.

Telles sont les différentes théories d'après lesquelles le juge du Reich devrait être le gardien de

1. Et encore faut-il noter que les Ordonnances royales rendues conformément à l'ancienne constitution prussienne, sans le concours des Chambres, étaient soustraites au contrôle judiciaire en vertu de l'article 106, al. 2 de la Constitution.

l'arrangement rhénan. Elles sont inacceptables car elles méconnaissent la nature juridique des institutions de l'occupation et cela parce qu'elles oublient que ce problème relève du Droit international et qu'elles raisonnent comme s'il s'agissait d'un problème de Droit public interne.

Le Dr Lüttger de Trèves a fort bien compris cette erreur lorsqu'il a écrit dans la *Juristische Wochenschrift* du 1-15 septembre 1924 : « Pour le juge allemand, le pouvoir législatif de la Haute-Commission est un pouvoir étranger et non pas un pouvoir allemand. Il ne se présente pas à lui comme le produit d'un statut national mais de rapports internationaux ».

En effet, la Haute Commission n'est pas un organe allemand, mais le représentant suprême des puissances alliées et associées ; elle représente des intérêts étrangers et non l'intérêt allemand ; elle agit par délégation de puissances étrangères et non par délégation du Reich.

Sans doute M. Bube affirme que ce fait ne modifie en rien le point de vue juridique qu'il soutient, mais ce n'est qu'une affirmation de sa part. M. Heyland qui reconnaît la difficulté prétend l'écarter en disant que les puissances alliées dans leur occupation pacifique à titre de garantie n'exercent pas des droits souverains qui leur sont propres, mais des droits qui leur sont étrangers et qui sont ceux du Reich et des pays ; il ajoute que le fait que ces puissances

exécutent en cela leur propre volonté ne modifie en rien la nature de leurs pouvoirs.

Or, ceci est inexact car la Haute Commission exerce les droits que les puissances alliées et associées détiennent vis-à-vis de l'Allemagne en tant que puissances étrangères. Et il ne peut en être autrement car la souveraineté étant indivisible et illimitée, celle de la Haute Commission ne peut être partie intégrante de celle du Reich. Elle lui est juxtaposée. Bien plus, elle lui est opposée ; l'antagonisme des droits souverains des puissances occupantes et de ceux de l'Empire prouve leur diversité.

D'autre part, l'arrangement rhénan n'a pas force de loi interne, mais de convention internationale. La loi qui l'a promulgué n'a eu d'autre but, ni d'autre effet que d'informer dans les formes légales les autorités et les habitants des pays rhénans des pouvoirs que les puissances occupantes tenaient du traité. Il est donc inexact de prétendre qu'il y a eu délégation par le Gouvernement allemand de ses pouvoirs législatifs. Les Ordonnances, que la Haute Commission édicte en vertu de l'article 3 de l'arrangement, ont un caractère obligatoire pour les juges et les habitants des pays rhénans, non pas parce qu'elles seraient des actes d'autorité acceptés par le Reich, mais parce qu'elles sont des décisions souveraines prises directement par la Haute Commission.

Comment dès lors concevoir un droit du juge allemand sur les prescriptions d'un pouvoir législatif de cette nature ?

Il existe une autre raison d'écarter le contrôle judiciaire. Tout contrôle suppose l'indépendance de celui qui l'exerce. Or, en Rhénanie et dans la mesure de ce qui nous occupe, c'est-à-dire en matière d'infraction aux ordonnances, le pouvoir judiciaire allemand n'est pas un pouvoir indépendant.

Pour que le pouvoir judiciaire ait une existence distincte de celle des autres organes de l'Etat, M. Jacquelin considère que deux conditions doivent être remplies : il faut d'abord qu'au sommet de la justice soit placée une autorité judiciaire suprême, indépendante des pouvoirs législatifs et exécutifs (c'est le cas en France de la Cour de cassation) ; il faut, ensuite que les magistrats soient inamovibles.

Or, ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie dans les territoires occupés.

D'une part, lorsqu'il s'agit d'infraction aux ordonnances, les tribunaux allemands ne peuvent être saisis que par l'autorité militaire qui peut d'ailleurs, si elle le juge utile, se réserver la connaissance du délit. En tout état de cause, la Haute Commission se réserve le droit de statuer sur la question de compétence et de juridiction (1). De plus, et ceci est capital, en vertu de l'article 5 de l'arrangement Rhénan, la Haute Commission se réserve le droit d'annuler toute décision judiciaire ou administrative contraire à ses ordonnances (2).

1. O. 2. Art. 4 mod. le 15 novembre 1920. R., p. 315.

2. H. C. I. T. R., 11 mai 1922. S. 134-2.262, p. 318.

Ainsi l'autorité judiciaire suprême en la matière c'est l'organe législatif lui-même.

D'autre part, les juges allemands peuvent être révoqués par la Haute Commission. Il est un premier point qui est certain : c'est que leur inamovibilité n'est pas garantie par l'arrangement rhénan. « Si la solution contraire était admise, elle y serait formellement exprimée » écrit avec raison le Dr Lüttger, que contredit d'ailleurs M. Vogels. En effet, les constitutions allemandes ont jugé utile d'affirmer l'inamovibilité des magistrats. Or, si à la rigueur celle-ci peut paraître évidente en droit interne, il n'en est pas de même en droit international et la remarque du Dr Lüttger est fort juste. De plus, l'article 5 de l'arrangement accorde à la Haute Commission le pouvoir de révoquer les fonctionnaires allemands qui ont enfreint les ordonnances : et les juges sont des fonctionnaires. Or, d'après l'article 104 de la Constitution de Weimar, le juge inamovible ne peut être suspendu de ses fonctions qu'en vertu d'une décision judiciaire, pour les motifs prévus par les lois et suivant les formes légales. Dans les territoires occupés la révocation s'opère par voie administrative, sans procédure et pour un motif général : l'infraction aux ordonnances. La Haute Commission a affirmé son droit de révocation et dans la pratique, elle en a fait usage contre les juges. On ne saurait donc raisonnablement soutenir que ceux-ci sont inamovibles.

Ainsi, si, d'une part, la Haute Commission peut

annuler toute décision de justice contraire à ses ordonnances ; si, d'autre part, le juge est obligé sous peine de révocation de s'y conformer, on ne conçoit pas qu'il puisse, pour quelque motif que ce soit, refuser de les appliquer.

A côté de ces raisons théoriques d'écarter le contrôle du juge allemand sur la conformité des ordonnances à l'arrangement, il existe un argument de texte assez faible et une considération pratique capitale.

Tout d'abord, l'argument du texte. Il semble que l'article 3 de l'arrangement rhénan en disant que les ordonnances de la Haute Commission auront force de loi et seront reconnues comme telles par les autorités civiles allemandes, ait voulu exclure le contrôle des juges.

Et voici la considération pratique, qui s'explique par la différence profonde du droit international et du droit interne (et nous sommes en matière internationale, ce que les juristes allemands oublient quelquefois). En droit interne, on peut concevoir le contrôle du juge sur la constitutionnalité des lois, car les intérêts qui sont en jeu sont sans doute ceux d'institutions différentes, mais non pas ceux d'Etats opposés. Le conflit est à l'intérieur d'une même souveraineté, il ne s'élève pas entre des souverainetés différentes. Si le tribunal allemand appréciait la conformité d'une loi allemande à la constitution allemande, il ne trancherait qu'une question d'intérêt allemand. S'il appréciait, au con-

traire la conformité d'une ordonnance de la H. C. I. T. R. à l'arrangement rhénan, il trancherait une question d'intérêt étranger. La limite des pouvoirs de l'organe interallié est, nous l'avons vu, l'entretien et la sécurité des troupes occupantes. Or, il serait pratiquement déraisonnable et dangereux de faire d'un Tribunal allemand l'arbitre des circonstances où la sécurité des armées alliées serait menacée.

Ce point de vue a été très bien compris par la Cour suprême d'Empire qui l'a nettement dégagé dans les motifs d'un arrêt du 25 septembre 1920, statuant sur pourvoi formé par le ministère public contre un jugement de la première chambre correctionnelle du tribunal régional de Wiesbaden en date du 10 mai 1920. Cet arrêt est ainsi conçu :

« D'après les dispositions de l'article 4 de l'annexe à la Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre, en date du 18 octobre 1907 (R. G. B., p. 147), les autorités militaires étaient compétentes pour l'exercice du pouvoir législatif : or suivant l'article 3 de l'accord concernant l'occupation militaire des provinces rhénanes du 28 juin 1919 R. G. B., p. 1339, la Haute Commission interalliée est dans les territoires occupés, le représentant suprême des puissances alliées et associées. Les dispositions mentionnées déterminent aussi l'étendue de son pouvoir législatif. *Si les limites concernant ce pouvoir sont dépassées, il y a violation d'un traité relatif au droit des gens ; les suites juridiques*

d'une telle violation sont à juger d'après les règles du droit international. Par contre, les tribunaux des territoires occupés ne sont pas en état d'examiner et de décider si les puissances alliées dans l'exercice de l'autorité d'Etat dans les territoires occupés ont dépassé les limites de leurs pouvoirs...

« En conséquence, le pourvoi du ministère public est à rejeter. »

Ainsi la Cour de Leipzig a complètement écarté le droit de contrôle judiciaire et très nettement placé le problème sur le terrain du droit international.

Ceci posé, est-il un organe international capable d'annuler un acte de la Haute Commission ? — Non, aucune voie de recours contentieux n'est possible contre les ordonnances et c'est à bon droit que la conférence des ambassadeurs s'est déclarée incompétente lorsque le Gouvernement allemand l'a saisie d'une protestation contre une décision de la Haute Commission (1).

Dans ces conditions, comment sera assuré le respect de l'arrangement rhénan ? Quelle sera la sanction de sa violation ? Quelles seront les garanties des libertés individuelles contre le pouvoir d'ordonnance du Haut Collège de Coblençe ?

IV

Cette garantie sera en quelque sorte la mise en mouvement de la force que le droit renferme en lui-

1. H. C. I. T. R. S. 117, 4 janvier 1922. S. 217, p. 74.

même et cela par l'intervention du pouvoir d'adhésion et du pouvoir d'influence. Nous connaissons leurs détenteurs en droit interne. Quels seront leurs détenteurs en notre matière ?

L'organe délégué, détenteur du pouvoir d'adhésion, n'est évidemment pas le corps électoral rhénan. La Haute Commission n'est pas élue par lui. Elle ne lui doit aucun compte de ses actes. Il n'a même pas voie consultative lorsqu'elle use de son pouvoir législatif.

Mais la Haute Commission est élue, c'est-à-dire choisie par les Gouvernements des puissances occupantes. Chacun des hauts commissaires est nommé par son gouvernement et dans une certaine mesure par tous, car l'agrément des deux autres est nécessaire à chaque nomination. La Haute Commission est le représentant suprême des puissances alliées. Chacun des hauts commissaires est celui de son gouvernement ; il est responsable de ses actes devant celui-ci, puisqu'il peut être rappelé. Il est pratiquement tenu de les conformer aux instructions qui lui sont données.

Ainsi le gouvernement du Royaume Uni, du Royaume de Belgique et de la République française sont les détenteurs du pouvoir d'adhésion.

Qui va exercer le pouvoir d'influence ? Ce ne sera pas, au moins uniquement l'opinion publique rhénane, car elle n'est pas la seule intéressée ; et c'est ce qui motivait cette plainte de l'Ober Bürgermeister de Cologne Adenauer dans un discours qu'il adres-

sait au ministre président de Prusse, le 2 février 1920. « Une volonté étrangère, la violence non contrôlée par l'opinion publique des concitoyens du pays règne dans de vastes domaines de notre vie publique » (1).

En effet la population rhénane, non plus que la population allemande toute entière, n'est pas la seule intéressée au respect de l'arrangement rhénan qui est la constitution de l'occupation ; ce n'est pas elle qui a eu le pouvoir constituant ; ce n'est pas elle qui a inspiré le statut qui la domine. Celui-ci est un traité international, qui n'a pas eu seulement en vue les intérêts de la population rhénane. Il est au contraire un compromis entre les intérêts des puissances signataires : Belgique, Angleterre, Etats-Unis, France et Allemagne. Ce sont les intérêts de ces états qu'il a pris en considération. Ce sont donc tous ces états qui sont intéressés aux respects de l'arrangement rhénan mais ce ne sont pas eux seulement.

De même que tout citoyen allemand est intéressé par toute loi allemande quelle qu'elle soit, même si elle ne le concerne pas directement parce qu'elle crée un précédent, parce qu'elle contribue à former le droit auquel il est soumis, parce que par incidence il pourra en pâtir ou en bénéficier ; de même tout état du monde est intéressé par tout acte international quel qu'il soit, même s'il n'y est pas partie, et cela pour les mêmes raisons.

1. *Kölnische Zeitung* du 3 février 1920.

En conséquence seront intéressés au respect de l'arrangement rhénan non pas seulement les pays qui l'ont signé, mais tous les pays du monde ; et le pouvoir d'influence sera exercé non pas seulement par l'opinion publique rhénane non pas seulement par l'opinion publique allemande, mais par l'opinion publique universelle.

Chacune des diverses opinions nationales aura une part d'influence dont elle usera auprès de son gouvernement, lequel sera son porte parole auprès des puissances occupantes.

L'opinion rhénane aura sa part comme les autres. Elle en usera en exigeant l'intervention de son gouvernement, c'est-à dire du Reich, auprès des alliés et elle en fera un usage plus fréquent par la nature même des choses.

En outre, de même qu'en droit interne l'opinion est formée non seulement par les individus mais par toutes les entités sociales qui ont de l'influence sur la vie nationale ; de même, en droit international, l'opinion universelle sera formée non seulement par les Etats, personnes de droit, qui obéiront chacun à l'opinion de leur pays, mais aussi par toutes les organisations internationales qui ont une influence sur la vie universelle : internationales ouvrières, internationales commerciales et financières, internationales de l'Art et de l'Esprit.

Ces différents détenteurs du pouvoir d'influence devront s'inspirer « des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations

civilisées, des lois de l'humanité, et des exigences de la conscience publique » (1). Parfois, ils s'inspireront, il est vrai, de leurs intérêts propres. Mais cela n'est pas inconciliable car ces intérêts et ces principes ne sont pas toujours contradictoires. Il en est d'ailleurs de même en droit interne.

Dès lors quel sera le mécanisme par lequel le pouvoir d'influence et le pouvoir d'adhésion en combinant leurs efforts vont assurer pratiquement le respect de l'arrangement rhénan ?

Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. L'arrangement est une convention. Elle tient lieu de loi aux puissances signataires. A ce titre, elle fait partie de la légalité internationale. Si une ordonnance est contraire au Droit, l'opinion rhénane protestera, puis l'opinion allemande ; et le Reich usera de son influence, par voie d'action diplomatique auprès des Etats occupants pour qu'ils refusent d'adhérer à l'acte de leur représentant de Coblençe et que chacun d'eux envoie à son Haut Commissaire des instructions tendant au retrait de l'ordonnance illégale, avec comme sanction : le rappel.

Si la démarche du Reich est fondée, les puissances occupantes agiront ainsi et l'ordonnance contraire

1. Cette phrase a été prononcée à propos des occupations en temps de guerre par M. de Martens, délégué du Tsar, à la conférence de la Haye en 1899. V. Procès-verbaux de la conférence, S. du 5 juillet 1899, première partie Séance plénière, p. 50 et suivantes ; ou Mérignhac, *Droit International*, t. III, p. 392, qui la cite.

à l'arrangement rhénan n'aura eu qu'une vie éphémère. Si, par impossible, la demande du Reich étant fondée, les puissances occupantes refusaient d'en faire état, l'opinion universelle s'alarmerait de cette atteinte au droit et les Etats par la voie diplomatique, les organismes internationaux par l'intermédiaire de leurs représentants autorisés ou de leurs délégués *ad hoc*, useraient de leur influence auprès des puissances occupantes qui, devant la réprobation universelle, seraient bien forcées de s'incliner.

Ainsi en droit international, pour mettre en marche le mécanisme de la garantie, il est un moyen dont l'emploi est facile et susceptible d'intervenir à tout moment : l'Action diplomatique. Ainsi est comblée la lacune dont nous avons signalé l'existence en droit interne.

Le Reich a toujours employé cette procédure pour contester la validité d'une ordonnance et l'on peut, dans la réponse que le ministre président de Prusse adressa à l'Ober bourgmestre de Cologne, lire parmi les calomnies de style, une phrase qui montre que les hommes d'Etat prussiens ont vu nettement la base du seul recours possible contre les actes de la Haute Commission. Il dit : « Nous vous promettons de plus que nos tentatives pour l'amélioration des mesures administratives imposées au Rheinland ne cesseront pas avant que la situation soit rendue supportable. De même que le Gouvernement d'Empire s'est élevé dans sa note contre les ordonnances, de même le Gouvernement de l'Etat prussien protes-

tera contre des mesures qui ne peuvent pas s'accorder avec le traité de paix. *Nous espérons que l'esprit de solidarité des peuples* dont la conservation est un bien particulièrement noble de l'humanité et dont nous verrons un jour l'existence, amènera le vainqueur à renoncer aux chaînes qu'il impose actuellement à ce pays (1) ».

L'esprit de solidarité des peuples n'a pas été ému par les paroles du ministre président de Prusse et ceci dit de quel côté était le droit ; car les peuples ont le plus grand intérêt au respect des coutumes et de la légalité internationale et ils ont le plus grand pouvoir pour assurer ce respect.

En effet, la Haute Commission a besoin du soutien des puissances déléguées et celles-ci ont besoin du concours de l'opinion universelle ; elles ne peuvent pas uniquement appuyer les manifestations de leur pouvoir sur leur droit à l'action isolée, si cette action est réprouvée par la majorité des nations (Et elle le sera si elle est injuste).

Et c'est par là que l'arrangement rhénan manifeste l'utilité de ses limites non seulement pour les populations rhénanes mais aussi pour les puissances occupantes elles-mêmes, puisqu'en se conformant à ce statut celles-ci ont un moyen infaillible d'obtenir le concours nécessaire de la conscience universelle.

1. *Koelnische Zeitung*, du 3 février 1920.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉGLEMENTATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES PAR LES ORDONNANCES DE LA HAUTE COMMISSION.

- I. — La liberté individuelle proprement dite.
- II. — La liberté de la pensée.
- III. — La liberté du groupe.
- IV. — La liberté de l'activité.
- V. — Le droit de Propriété.
- VI. — L'état de siège.

Le 11 novembre 1918, l'exercice de la Souveraineté dans les pays rhénans passait à l'autorité militaire. Le maréchal commandant en chef les armées alliées adressait à la population la proclamation suivante : « Les lois et les règlements en vigueur au moment de l'occupation seront garantis par nous en tant qu'ils ne portent pas atteinte à nos droits et à notre sécurité. Sous la direction et le contrôle des autorités militaires, les services publics sont appelés à fonctionner ».

Aussitôt des mesures furent prises dans le but de protéger nos troupes. Pour les lois antérieures à l'armistice, la suspension fut déclarée possible ; pour les lois postérieures, une autorisation préalable, nécessaire ; le commandement était investi des pou-

voirs de l'état de siège, car l'état de siège accompagne l'état de guerre aussi bien en territoire ennemi que sur le sol national. L'armistice ne met pas fin aux hostilités : elle les suspend. Celles-ci d'après la convention du 11 novembre pouvaient être reprises après un préavis de quarante-huit heures.

En conséquence, la circulation fut strictement réglementée ; l'Allemagne occupée, totalement isolée de l'Allemagne non occupée car la convention d'armistice (Art. 26) stipulait la continuation du blocus. Une étroite surveillance s'exerçait sur les communications postales, télégraphiques et téléphoniques. Les réunions (et dans ce terme on comprenait même les représentations théâtrales) étaient soumises à l'autorisation préalable ; les livres et la presse, à la censure. L'ouverture de nouveaux débits de boissons était interdite ainsi que la vente de l'alcool ou des liqueurs alcoolisées. Un contrôle technique s'exerçait sur les usines ; un contrôle financier sur les banques. Les prix de vente devaient être affichés. Les grèves étaient interdites dans les services publics. L'Autorité militaire se réservait le droit d'intervenir dans les conflits ouvriers.

Ce régime fut très sévère durant les premiers jours. Le commandement avait voulu suspendre toutes les libertés publiques sauf à les rétablir peu à peu, si l'attitude des populations le permettait. Aussi le pays étant calme à cette époque, progressivement la réglementation s'adoucit et à la fin de la période d'armistice les populations rhénanes vivaient sous un régime

analogue à celui qu'elles avaient connu pendant la guerre.

A l'époque de son entrée en fonctions, la Haute-Commission décida, conformément aux instructions de Versailles (1), de maintenir provisoirement en vigueur les ordres du commandement pour les matières qu'elle n'avait pas encore réglementées. D'autre part, elle invita l'autorité militaire à lui indiquer les points sur lesquels une intervention semblait nécessaire.

Quelques mois plus tard, dès le mois de mai, la Haute Commission faisait savoir au Commissaire d'Empire que les ordres militaires de la période d'armistice qui contrariaient soit le traité, soit l'arrangement, soit les ordonnances devaient être considérés comme abrogés. Le régime d'armistice avait vécu.

Désormais, la Haute Commission se trouvait uniquement en présence de la légalité allemande. La constitution de Weimar du 11 août 1919 sous le titre « Grundrechte » droits fondamentaux (art. 119 et suivants), énumère les principales libertés parmi lesquelles : la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances, la liberté d'opinion et celle de la presse, le droit de réunion et d'association ; et les garantit sous la réserve des lois de police indispensables, existantes ou futures. Parmi ces lois, il faut citer la loi du 1^{er} novembre 1867

1. Cf. R. de V., 29 juillet 1919, § 24 et R. de V., 7 août 1919, § 24. R., p. 32.

sur la circulation et la résidence, celle du 7 mai 1874 sur la presse et le livre, le Gewerbeordnung du 26 juillet 1900 sur les métiers et le droit de grève, la loi du 19 avril 1908 sur les associations et les réunions. La H. C. I. T. R. n'a jamais aboli ou amoindri la réglementation allemande. Elle n'a usé de son pouvoir que pour la renforcer ou la compléter. Elle ne s'est d'ailleurs occupée que des libertés susceptibles par leurs abus ou même simplement par leur exercice, de porter atteinte à la sécurité des armées. Les autres, notamment la liberté d'enseignement et la liberté de conscience, ont été scrupuleusement respectées.

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE PROPREMENT DITE

Liberté de résidence et de circulation. — Liberté de l'individu : arrestation et poursuites.

Liberté de résidence et de circulation

1^{re} *Liberté de résidence* : déclaration de résidence. — Carte d'identité.

2^o *Liberté de circulation* : Entrée dans les T. O. — Sortie des T. O. — La circulation à l'intérieur des T. O. — Circulation automobile. — Circulation aérienne.

3^o Les pouvoirs des délégués locaux de la Haute Commission. — La période des sabotages.

4^o Sanction de ces règles : l'expulsion.

La loi allemande du 1^{er} novembre 1867 sur la liberté de résidence et de circulation à l'intérieur des frontières du Reich (1) permet à tout habitant du Bunderstaat d'avoir son domicile ou sa résidence en tout lieu qu'il lui plaira sur le territoire de l'Empire sans qu'il puisse en être expulsé par mesure de police (2).

Cette liberté, pendant l'occupation alliée a subi des atteintes.

1. Freizügigkeitgesetz, *Gesetzblatt d'A. L.*, 1873, p. 1.

2. Cette loi permet aussi à tout habitants du Reich d'acquérir des propriétés immobilières en tout lieu et d'exercer la profession de son choix.

1^o Toute personne qui veut établir sa résidence en territoires occupés doit adresser une demande à l'autorité locale allemande. Celle-ci est seule compétente pour délivrer l'autorisation de résider, sous le contrôle, il est vrai, du délégué de la Haute Commission dans le Kreiss auquel elle doit communiquer sa décision, trois jours au plus tard après l'avoir prise. Cette déclaration n'est exigée que des personnes qui, venant fixer leur résidence dans les T. O., arrivent soit de l'étranger soit de l'Allemagne non occupée. Elle n'est pas nécessaire pour les changements qui s'effectuent à l'intérieur des territoires soumis à l'occupation.

En deuxième lieu, tout individu âgé de plus de 16 ans et qui a sa résidence habituelle dans les T. O., doit être titulaire d'une carte d'identité avec photographie. Cette carte est délivrée et visée par l'autorité allemande locale sous sa propre responsabilité.

Cette formalité s'applique même aux nationaux des puissances occupantes s'ils séjournent plus de six mois dans les provinces rhénanes.

Telles sont les atteintes légères qu'a subies la liberté de résidence (1).

2^o Au sujet de la liberté de circulation, il faut envisager successivement d'une part, la circulation extérieure, c'est-à-dire l'entrée et la sortie des territoires occupés, et d'autre part, la circulation intérieure dans les limites de ces territoires.

1. O. 3, art. 8 ; Ord. 125, art. 1, 3 et 6 ; H. C. I. T. R., 23 février 1921. S. 75, 1627, p. 194.

Nulle réglementation n'a varié plus que celle-là. Elle s'est faite plus étroite lorsque la sécurité des troupes alliées était menacée, plus large, lorsque l'ordre public semblait assuré.

Ainsi la Haute Commission demeurerait respectueuse de l'arrangement rhénan.

Suivant les circonstances, elle a dû plus ou moins isoler le territoire soumis à son autorité, du reste de l'Allemagne d'où venait la propagande dangereuse.

Particulièrement, elle a dû imposer des conditions plus ou moins strictes à l'entrée dans les T. O. afin de pouvoir aux époques troublées fermer les frontières aux agents du désordre.

Cette réglementation ne s'est appliquée et ne s'applique qu'aux individus âgés de plus de 16 ans et qui n'ont pas leur résidence habituelle dans les provinces rhénanes. Nous allons exposer seulement les deux régimes qui se sont succédés de 1922 jusqu'aux accords de Londres.

L'un est le régime d'une ère normale, l'autre celui de l'époque de la résistance passive. Le premier était déterminé par l'Ordonnance 125 du 16 novembre 1922 ; le deuxième par l'ordonnance 167 du 28 avril 1923.

Sous le régime de l'Ordonnance 125 il suffisait que les Allemands venant de l'Allemagne ou d'un autre pays soient munis de la carte d'identité dont nous avons parlé plus haut. Celle-ci était suffisante pour leur permettre de pénétrer dans les T. O. Seuls, ceux qui ne la possédaient pas devaient obte-

nir un passeport du délégué de la H. C. I. T. R. dans le cercle où ils désiraient se rendre. Pour les étrangers, d'où qu'ils vinssent, le droit commun était applicable; ils devaient être munis d'un passeport que leur délivraient leurs autorités nationales. L'autorité allemande était compétente pour donner son visa à l'arrivée. Les autorités d'occupation s'étaient seulement réservé de droit de consulter à tout moment les registres d'inscription des visas. Enfin, les nationaux des puissances occupantes, n'avaient au contraire aucun rapport avec l'autorité allemande. Leurs sauf-conduits, délivrés selon les lois de leur pays étaient visés à l'arrivée par le délégué local de la Haute Commission. Si la police allemande possédait des renseignements sur un sujet allié qu'elle estimait indésirable, il lui appartenait seulement d'en donner connaissance aux autorités alliées qui prendraient les mesures nécessaires (1).

Ce régime fut aggravé le 28 avril 1923 par l'Ordonnance 167. Pour les Allemands, la carte d'identité n'était plus suffisante; dans tous les cas un sauf-conduit délivré par le délégué supérieur de la Haute Commission du lieu de destination était nécessaire. L'intéressé devait adresser à cette autorité une demande écrite et dans laquelle il indiquait: le but de son voyage, la date approximative du commencement et de la fin de son séjour, les points où il comptait franchir la frontière des territoires occu-

1. H. C. I. T. R., 18 janvier 1921. S. O., 1496, 40. R., p. 192.

pés à l'entrée et à la sortie et son itinéraire probable ; d'autre part, il devait donner les noms et les adresses des personnes chez qui il se proposait de se rendre ou qui étaient susceptibles de fournir des références sur son compte. Il devait, en outre, joindre à sa demande des pièces d'identité. Le sauf-conduit n'était valable que pour la zone de l'armée d'occupation dans laquelle avait son siège le délégué qui l'avait délivré ; il était toujours révocable.

Les Heimatlose dans tous les cas et même les étrangers, dont la résidence habituelle était en Allemagne, étaient soumis au même traitement. Par contre, la situation des étrangers qui avaient leur domicile dans un pays autre que l'Allemagne, ne subissaient aucune modification. Enfin l'Ordonnance 125 continuait à régir les nationaux des puissances occupantes. L'article 3 qui les concernait n'avait pas été abrogé et il était expressément dit que l'Ordonnance 167 ne leur était pas applicable.

Telle était la réglementation générale. Mais quelques cas particuliers ont été pris en considération par la Haute Commission et l'ont décidée pour certains cas à diminuer ses exigences, pour d'autres au contraire à les aggraver.

C'est ainsi qu'en cas de parcours ininterrompus par voie ferrée à travers les territoires occupés, d'Allemagne non occupée vers un pays limitrophe, ou d'un pays limitrophe vers l'Allemagne non occupée, les personnes normalement soumises à l'obligation d'un sauf-conduit en sont dispensées sous la

condition de faire apposer, dès leur entrée dans les territoires occupés, sur leur passeport ou sur leur carte d'identité, un timbre à date dont la validité dure vingt-quatre heures. En aucun cas, elles ne peuvent avec ce titre franchir la porte des gares (1).

La Haute Commission s'est également préoccupée des individus qui habitent la partie non occupée d'un cercle que traverse la frontière de notre zone. Elle les a autorisés à se rendre, dans la partie occupée du même cercle ou dans les cercles limitrophes, aussi souvent qu'ils le désirent, en n'exigeant d'eux qu'une carte d'identité ou un passeport muni d'un cachet spécial dit « frontalier » et qu'appose son délégué local dans le Kreiss (2).

Par contre, s'il s'agit d'un militaire allemand en activité de service, il doit, pour pénétrer dans les territoires occupés, obtenir une autorisation spéciale de l'autorité militaire alliée. Cette autorisation doit mentionner le nombre de jours pour lequel elle est valable. Son titulaire doit se présenter dans les vingt-quatre heures de son arrivée au délégué local de la Haute Commission pour visa. Il est tenu de porter des vêtements civils.

L'Administration allemande, d'ailleurs, loin de s'indigner de ces règles, les a fait siennes ; elle a même exigé, en outre, que le militaire postulant adresse une demande de passeport au bureau alle-

1. O. 167, art. 1^{er}, § 4, 28 avril 1923 qui remplace l'art. de l'O. 125 R., p. 187.

2. Ord. 167, art. 1^{er}, § 2.

mand de Cologne en indiquant son nom, son grade, son régiment, son origine, son domicile, la durée, le lieu et le motif de son séjour. Toutes ces mentions doivent être certifiées exactes par le supérieur hiérarchique du demandeur. Ces mesures de l'autorité allemande ont été approuvées par la Haute Commission (1).

L'Ordonnance 167, prise en temps de crise, était une arme défensive aux mains des Alliés.

Avril 1923 : C'était l'époque des sabotages et des attentats, non pas actes individuels de Rhénans exaspérés, mais parties de l'exécution d'un plan concerté... C'est de l'autre côté du Rhin que venaient la pensée directrice, les ordres de résistance et les fanatiques qui devaient traduire ces ordres en actes. On comprend que dans ces conditions, la Haute Commission n'ait pas voulu faciliter ce trafic en continuant à n'exiger pour l'entrée dans les territoires occupés qu'une carte d'identité que délivrait l'autorité allemande ; on comprend qu'elle ait voulu se réserver un droit de contrôle en s'attribuant le monopole de la délivrance des passeports. A certains jours, elle dut même, ainsi que nous le verrons plus loin, prendre des dispositions plus énergiques encore qui, toutes, tant quant à leur rigueur que quant à leur durée, restèrent strictement comme l'Ordonnance 167 elle-même, dans la limite des mesures nécessaires à la sécurité des armées.

1. H. C. I. T. R., 28 mai 1920. S. 32, 633, R., p. 196.

Le 4 septembre 1924, après les accords de Londres, la crise étant passée, l'Ordonnance 167 fut abrogée et le régime considérablement adouci.



Il est évident que la sortie des territoires occupés prête à moins de dangers que l'entrée dans ces territoires. Aussi jusqu'à l'Ordonnance 167 n'était-elle pas réglementée et du 28 avril 1923 au 4 septembre 1924, on se contenta d'exiger à chaque voyage l'apposition d'un cachet spécial par le délégué local de la Haute Commission sur la carte du voyageur.

En ce qui concerne la circulation des individus à l'intérieur des territoires occupés, l'autorité alliée s'est bornée à exiger l'application stricte aux Allemands et aux étrangers de la loi locale ; notamment elle a fait une obligation à tous les logeurs de porter des renseignements complets et précis sur leurs registres et de soumettre ceux-ci à son examen à première requête. Par exception, les ressortissants des puissances occupantes, si leur séjour dure moins de six mois, ne sont tenus de fournir que les renseignements usuels, mais ils doivent faire une déclaration complète au délégué de la H. C. I. T. R. La loi allemande n'est jamais applicable aux membres des armées ou de la Haute Commission ni aux familles de ceux-ci.



Jusqu'au 20 avril 1923, la circulation automobile était libre. A cette date, et pour éviter le déplacement rapide des individus suspects, elle fut soumise à l'obtention d'un permis de circuler. L'Ordonnance spéciale 164 qui établissait cette réglementation était applicable à tout véhicule à moteur. De plus, toute voiture était tenue de s'arrêter au premier ordre, à la première injonction ou au premier signal d'une autorité alliée quelle qu'elle fût. Toutes ces mesures ont été rapportées le 4 septembre 1924.

Par contre la circulation aérienne reste subordonnée à une autorisation spéciale, pour chaque avion et chaque voyage, de la Haute Commission elle-même.

3^o Dès le jour de son entrée en fonctions, la Haute Commission a prévu le cas où l'ordre étant troublé, il pourrait être nécessaire de prendre, sur un point particulier du territoire, une mesure urgente. Aussi s'est-elle réservé le pouvoir d'habiliter spécialement ses délégués locaux à apporter aux libertés de résidence et de circulation toutes limitations que commanderaient les circonstances locales (1).

Ces délégués ont eu à user de ces droits au moment de la résistance passive, lorsqu'une décision s'imposait pour prévoir ou repousser un attentat dans leur cercle. Par leurs ordres la circulation

1. O. 3, art. 18, mod. ; O. 12 du 13 mars 1920 qui a remplacé O. 173, 12 mai 1923. Recueil, p. 231.

fut parfois limitée à certaines heures, interdite la nuit, réduite à certains modes de locomotion. Ils ont d'ailleurs usé de cette faculté avec modération et discernement.

Pendant la période troublée qu'avait amenée l'occupation de la Ruhr, le régime normal dut subir de nombreuses aggravations temporaires et locales. Ces mesures étaient prises non plus tellement pour prévenir les attentats que pour les réprimer à titre de sanction, mais cela était nécessaire à la sécurité des troupes ; donc, licite.

Ainsi à la suite de la tentative de meurtre contre M. Smeets, le chef séparatiste, ainsi que de divers attentats commis en mars 1923, la Haute Commission interdit entre 8 heures du soir et 5 heures du matin, toute circulation entre les territoires occupés et le reste de l'Allemagne (1).

Après de nombreux actes de sabotage dont la voie ferrée de Mayence à Coblenche avait été l'objet, elle donna à ses délégués supérieurs de Mayence et de Coblenche le pouvoir d'interdire pour huit jours, de jour comme de nuit, la circulation automobile sur la route qui longe la voie ferrée entre ces deux villes (2).

En juin 1923 des criminels avaient tenté, sans heureusement y parvenir, de faire sauter, à Mayence, le pont de la gare. Ils y avaient déposé des bombes à retardement qui, ayant été vues, purent être désa-

1, H. C. I. T. R., 21 mars 1923. S. 179.5.002.

2, H. C. I. T. R., 9 mai 1923. S. 183.5.220.

morcées à temps. Immédiatement, le délégué supérieur pour la Hesse rhénane interdisait de jour comme de nuit la circulation de tout véhicule, après 9 heures du soir celle des piétons; ordonnait à la même heure la fermeture de tout débit, café, dancing. Deux seules exceptions, l'une juste — l'ordre ne s'appliquait pas aux sujets des puissances occupantes — l'autre humaine : les laitiers, médecins, sages-femmes, restaient libres de circuler à toute heure et par tout moyen.

Le 30 juin 1923, un grave attentat était perpétré sur la ligne de chemin de fer Duisbourg-Crefeld. Le jour même, la Haute Commission révoquait tous les sauf-conduits délivrés aux sujets allemands par application de l'Ordonnance 167 et interdisait pendant quatorze jours toute circulation même frontalière entre les territoires occupés et le reste de l'Allemagne (1).

Ainsi tout attentat, tout sabotage provoquait immédiatement des restrictions à la liberté de circuler. Cette politique était habile. Grâce à elle et aux désagréments qu'elle engendrait pour la population rhénane, celle-ci redoutait les actes des criminels et les désavouait. Bien avant la capitulation du Reich, la Rhénanie désirait la fin de la résistance passive.

4° La sanction de ces règles est l'expulsion.

En droit allemand, comme dans le droit commun

1. H. C. I. T. R., 30 juin 1923. S. 189.5.514.

interne de tous les pays, les étrangers peuvent être expulsés par mesure administrative; en ce qui concerne les nationaux au contraire, c'est-à-dire en notre espèce, les sujets du Reich, un jugement est nécessaire pour l'interdiction de séjour ou l'exil.

Dans les territoires occupés et bien que ceux-ci soient sous la souveraineté allemande, ces principes ne sont pas respectés. Peut être expulsée toute personne dont la présence paraîtra de nature à compromettre l'entretien, les besoins ou la sécurité des troupes d'occupation.

Ainsi toute personne, allemande ou non, peut être expulsée par ordre de la Haute Commission. S'il s'agit d'un Allemand ou d'un étranger, l'expulsion aura lieu par les soins de l'autorité allemande, sous le contrôle de l'autorité militaire alliée. S'il s'agit d'un sujet d'un des pays occupants, elle aura lieu par les soins de l'autorité militaire de ce pays.

Vis-à-vis des sujets alliés, l'autorité allemande n'a aucun droit. Vis-à-vis des étrangers, il semble qu'elle puisse le cas échéant prendre un arrêté d'expulsion, puisque la Haute Commission n'a rien dit à ce sujet, mais sans nul doute celle-ci possède, en cette matière, un droit d'évocation dont elle pourrait user.

Telles sont les restrictions que la Haute Commission a apportées à la liberté de résidence et de circulation, nombreuses et sévères quand la sécurité des armées fut menacée; bienveillantes et légères

quand l'ordre public semblait assuré; en tous les cas, conformes à l'arrangement rhénan.

Liberté de l'individu. Arrestation et poursuite

La législation allemande. — Les droits de police judiciaire des autorités allemandes et les droits d'intervention des autorités alliées. — Les droits de police judiciaire des autorités alliées. — Critique et justification de ces droits.

La privation de sa liberté est pour l'homme la plus grave atteinte à ses droits. Cependant la prison est une institution universelle. Lorsque l'individu a été, par une condamnation judiciaire, reconnu indigne de la liberté, il est mis hors la société par sa faute et sa liberté peut être à bon droit supprimée. Mais le problème est infiniment plus délicat pendant la période qui précède le jugement et la condamnation car l'individu non condamné, bien qu'inculpé ou accusé, est présumé innocent. Or, l'arrestation doit souvent précéder la condamnation et la détention préventive, dans certains cas, s'impose : c'est une nécessité sociale. De son conflit avec un droit social, le droit individuel sort vaincu. Tout au moins faut-il, par toutes les précautions possibles, atténuer les rigueurs de ce mal nécessaire.

1^o Le Code pénal allemand du 1^{er} février 1877 (section 9, art. 112 à 132) autorise cette atteinte à la liberté du citoyen et la réglemente.

L'arrestation est possible comme mesure d'instruction mais seulement dans trois cas : lorsqu'il y

a des présomptions graves de culpabilité, lorsque l'inculpé est soupçonné de vouloir prendre la fuite, ou lorsqu'il lui serait possible de faire disparaître les traces de son crime. La liberté semble ainsi suffisamment protégée. Elle le semble moins lorsqu'on considère qu'il y a présomption légale de fuite si l'inculpé a commis un crime ou un délit ou s'il est un *heimatlos* ou s'il est en état de vagabondage ; ou encore s'il est étranger et qu'il y ait lieu de supposer qu'il ne se présenterait pas sur simple citation.

Dans ces cas, l'arrestation peut avoir lieu sur mandat d'amener que délivre le juge d'instruction ou, en cas d'urgence, le juge de bailliage. L'interrogatoire doit avoir lieu au plus tard dans la journée qui suit. L'inculpé peut être mis en liberté provisoire s'il offre des garanties suffisantes, c'est-à-dire une caution personnelle ; le dépôt d'une somme d'argent ou le remise d'un gage. Les décisions concernant la détention préventive sont rendues par le magistrat instructeur, pendant la période d'instruction et par le président du Tribunal, si l'instance est engagée.

Sans doute, l'inculpé a droit à l'assistance d'un avocat. Mais le juge peut exiger communication des notes que transmet le détenu à son défenseur et la présence d'un représentant de l'autorité judiciaire est toujours possible dans les entretiens de ceux-ci.

D'autre part, toutes les mesures d'instruction sont permises, notamment la saisie de tous objets et les perquisitions domiciliaires. Le pouvoir de les ordonner appartient en principe au juge, mais exception-

nellement, en cas d'urgence, au ministère public ou aux officiers de police judiciaire.

Lorsque l'affaire est de la compétence des tribunaux militaires, c'est le Gerichtsherr (chef de corps ou officier général commandant en chef), qui détient à la fois les pouvoirs du ministère public et ceux du juge d'instruction.

Telle est la réglementation allemande en la matière.

2° Dans les territoires occupés, les autorités allemandes peuvent dans tous les cas arrêter et poursuivre ; elles appliquent la loi du Reich (1).

Cependant une autorité judiciaire de l'Allemagne non occupée ne peut procéder à une arrestation en T. O. qu'avec le concours de l'autorité locale compétente (2), car en cas d'atteinte aux intérêts alliés, la Haute Commission veut avoir devant elle un fonctionnaire du Reich pratiquement responsable.

S'il s'agit de crimes, délits ou contraventions dont la personne ou les biens des forces alliées ont été l'objet ou d'infractions aux ordonnances, c'est-à-dire s'il s'agit d'un cas où la compétence des tribunaux d'occupation est soit obligatoire, soit facultative, l'autorité allemande doit transmettre sans délai le procès-verbal de l'arrestation et le dossier de l'affaire à l'autorité militaire alliée compétente pour saisir la juridiction militaire ; celle-ci peut suivant l'espèce

1. R. de V., 29 juillet 1919, § 2. R., p. 304. O. 2, art. 7, 10 janvier 1920, R., p. 304.

2. O. 120, art. 3, 21 septembre 1922.

ou garder l'affaire ou la renvoyer devant le tribunal local.

Les autorités alliées ont d'ailleurs pour les affaires de cette sorte un droit permanent d'intervention. Elles peuvent demander, en effet, aux autorités allemandes de procéder à l'arrestation de tout individu susceptible d'être incriminé et cette invitation est un ordre obligatoire, non seulement dans les territoires occupés, mais encore dans ceux qui ne le sont pas (1). Ce dernier point a soulevé une controverse qui ne sera jamais résolue. Une note du gouvernement allemand, du 2 juillet 1919, avait émis la prétention d'assimiler à une extradition l'arrestation des coupables en Allemagne non occupée et leur livraison aux autorités alliées. Or, il est de principe que les autorités d'un pays n'ont pas le devoir de livrer à une autorité étrangère leurs propres nationaux. Donc la police allemande ne pouvait être tenue d'arrêter des citoyens allemandes en Allemagne, pour les livrer aux puissances occupantes. Telle était la conclusion du mémoire du Reich. Mais les alliés répondirent le 29 juillet 1919 que cette prétention était inadmissible : le texte de l'arrangement est formel et conforme à la logique ; il

1. Arrangement, art. 4 reproduit par Ord. 2, art. 3, du 10 janvier 1920 : « Les autorités allemandes, soit en territoire occupé, soit en territoire non occupé, doivent sur la demande de tout officier des forces d'occupation dûment autorisé, arrêter et remettre entre les mains du commandant des armées alliées le plus proche, toute personne accusée d'un crime ou délit et qui par application des clauses des articles 1 et 2 est justiciable de la juridiction militaire des forces alliées et associées. »

exige que soient livrés aux autorités alliées et associées, les individus qui ont commis des crimes ou des délits contre les personnes ou les biens des forces occupantes, même s'ils se sont enfuis de l'autre côté du Rhin.

D'ailleurs, on ne peut juridiquement soutenir, qu'il y ait extradition puisque les provinces rhénanes sont soumises, comme le reste de l'Allemagne, à la souveraineté du Reich et que la condamnation des auteurs de troubles est aussi nécessaire à l'ordre public des pays allemands occupés qu'à la sécurité des troupes occupantes.

Néanmoins, en pratique, des difficultés ont surgi chaque fois que la Haute Commission a réclamé l'arrestation d'un prévenu qui avait réussi à quitter les territoires occupés.

D'autre part, les Alliés interviennent dans l'administration de la justice allemande non plus pour aggraver les atteintes à la liberté individuelle, mais au contraire pour mieux garantir celle-ci, lorsqu'il s'agit d'inculpés contre lesquels est à craindre la partialité des juges du Reich. Il y a trois ordres d'hypothèses.

En premier lieu, elle intervient en faveur du sujet allemand qui est employé par ses services ou ceux des armées. Lorsqu'une arrestation de ce genre a lieu, le délégué de la Haute Commission dans la Kreiss doit en être averti sans délai (1). En outre,

1. O. 44, art. 9, 10 octobre 1920.

la police allemande ne peut transférer en Allemagne non occupée ce prévenu qu'après l'avoir averti de son droit de décliner la compétence des tribunaux de son pays et seulement si celui-ci n'en a pas usé dans un délai de cinq jours. En effet, le sujet allemand que les alliés emploient, peut toujours soulever un déclinatoire d'incompétence en prétendant que le fait pour lequel il est poursuivi est relatif à ses fonctions. Dans ce cas, la Haute Commission apprécie.

En deuxième lieu, si l'inculpé prétend que son arrestation a été motivée par des faits destinés à assurer l'exécution des ordonnances spéciales, ou licites d'après les décisions des alliés, il doit être amené devant le délégué de la Haute Commission dans le Kreiss, lequel, en cas d'urgence, peut ordonner sa mise en liberté ou, sinon, transmet le dossier à la Haute Commission qui statue (1).

En troisième lieu, les Gouvernements alliés et associés ont, en quelque sorte, amnistié tous les actes qui avaient été commis pendant la période d'armistice et pour lesquels, le 10 janvier 1920, des poursuites n'avaient pas été intentées. Ils n'ont pas voulu admettre que des actions judiciaires fussent engagées par les autorités du Reich relativement soit à des actes contractuels que l'autorité militaire aurait expressivement ou implicitement autorisés, soit à l'inobservation par les banques alliés en Rhé-

1. O. spéciale 140, art. 12 février 1923.

nanie des formalités qu'exige la loi allemande, si, dans les deux mois de la mise en vigueur du traité de Paix, leurs situations ont été régularisées ; soit enfin à des actes administratifs ou à des manifestations politiques (1).

Tout inculpé qui prétend être poursuivi pour un fait de cette sorte, doit être conduit sans délai devant le délégué de la Haute Commission qui peut ordonner son élargissement jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été résolue. En tout cas, son transfert en Allemagne non occupée est formellement interdit (2).

On peut donc dire, que lorsque la juridiction allemande est saisie, l'inculpé bénéficie de toutes les garanties de la loi locale, et quelquefois de garanties supplémentaires ; il est vrai qu'il ne peut être mis en liberté provisoire, s'il a été arrêté pour infractions aux ordonnances, qu'avec l'agrément préalable de l'autorité alliée. A cette exception près, la conclusion précédente est exacte.

3° Mais parfois l'autorité militaire occupante intervient dans l'exercice de la police judiciaire, non plus par l'intermédiaire de la justice allemande, mais directement par elle-même.

Elle n'agit ainsi que pour les affaires de sa compétence ; soit que sa compétence soit exclusive ; c'est le cas pour les crimes, délits ou contraventions

1. R. de V. du 29 juillet, 1919, § 9, O. 70, 1^{er} février 1921. R., p. 338.

2. O. 120, art. 2.

perpétrés contre les personnes ou les biens des forces alliées (1) ; soit que sa compétence soit concurrente avec celle des tribunaux allemands : c'est le cas pour les infractions aux ordonnances.

Dans le deuxième cas, la Haute Commission a donné à la force publique alliée mandat impératif d'arrêter les contrevenants.

Dans le premier cas, la juridiction militaire ne peut exercer son droit qu'au cas de flagrant délit ou d'urgence, ou bien lorsqu'elle est déjà saisie de l'affaire. En effet, elle peut être saisie d'une infraction dès avant l'arrestation du délinquant, car l'autorité allemande doit lui transmettre ses dossiers non seulement si elle détient préventivement un prévenu, mais encore dès qu'elle a eu connaissance d'une infraction aux ordonnances ou d'un crime, d'un délit, ou d'une contravention qui atteint les forces alliées.

La règle est que « les juridictions militaires appliquent les règles de procédure et les pénalités prévues par la législation de l'armée intéressée ou par les ordonnances de la Haute Commission (2) », car, d'après les principes du droit international, les tribunaux militaires ne peuvent appliquer que les lois en vigueur dans les pays dont ils relèvent (3). Ainsi en ce qui concerne les autorités françaises, elles doivent, pour procéder à une arrestation, être mu-

1. Arrangement, art. 3, § e. Ord. 2, art. 2, § 3.

2. Ord. 2, art. 2, § 3.

3. R. de V. du 29 juillet 1919.

nie d'un mandat de justice. Cependant dans les cas de flagrant délit ou d'urgence, une arrestation sans mandat peut être opérée : l'inculpé devra immédiatement être averti de l'accusation dont il est l'objet et la procédure régularisée sans retard (1).

C'est encore en se conformant aux règles de procédure qu'ont fixées leurs législations nationales que les autorités militaires pourront procéder à des perquisitions et attenter ainsi à l'inviolabilité du domicile dans les cas où elles ont ce droit, c'est-à-dire dans les cas de flagrant délit ou d'urgence ou encore lorsque la juridiction militaire est saisie.

Les droits de police judiciaire des autorités militaires vis-à-vis des sujets allemands ont été contestés. Le 28 mai 1920, le Gouvernement français communiquait à son haut commissaire dans les provinces du Rhin un avis des juristes alliés, lequel était ainsi conçu : « Ceux-ci estiment que, au point de vue strictement juridique, les autorités d'occupation n'ont d'autre droit de juridiction criminelle que celui qui est prévu par l'article 3^e de l'arrangement sur les territoires rhénans. Elles n'ont donc pas qualité pour procéder elles-mêmes à l'arrestation ou à la poursuite des inculpés. »

Cet avis était au moins inopportun car en fait, il est impossible d'agir autrement en cas de flagrant délit ou d'urgence. Des nonchalances ou négligences

1. H. C. I. T. R., 24 mars 1921. S. 79, 1747 et 1^{er} juillet 1921, § 94, 2. 159.

plus ou moins volontaires des autorités allemandes sont à craindre en matière d'infractions aux ordonnances et de crimes, délits ou contraventions contre les forces alliées. L'article 3 de l'arrangement rhénan n'a pas pu donner aux tribunaux alliés le droit de juger des coupables qui n'auraient jamais été arrêtés.

L'impossibilité pratique pour une armée occupante d'exercer la fonction juridictionnelle, sans avoir les pouvoirs de police judiciaire, s'était révélée pendant l'occupation de 1871. Théoriquement, la gendarmerie française devait seule arrêter et poursuivre. Pratiquement et par la force même des choses, les autorités allemandes s'attribuèrent les droits d'arrestation et de poursuites. Nous voyons la même chose se produire aujourd'hui en pays rhénan. Les mêmes causes amènent le même effet.

L'avis des jurisconsultes alliés est-il du moins solidement fondé en droit ? Il est permis d'en douter. Ni dans le Traité de Versailles, ni dans l'arrangement rhénan ne se trouve un texte formel qui interdise aux autorités alliées l'exercice des pouvoirs de police judiciaire. Or, seule une disposition expresse peut faire obstacle au droit général dont la Haute Commission est investie pour légiférer dans l'intérêt de la sécurité des troupes. Dans cette limite, tout ce qui n'est pas interdit est permis.

Ainsi et en résumé ou bien la justice allemande arrête, poursuit et juge ; et elle est soumise aux formalités de la loi allemande, ou bien les autorités

militaires alliées arrêtent, poursuivent et jugent et elles sont soumises aux formalités de leur loi nationale.

Soit par la loi allemande, soit par les lois alliées, la liberté individuelle est protégée.

II

LIBERTÉ DE LA PENSÉE

Communication de la pensée

Manifestation de la pensée

Communication de la pensée

1^o Réglementation des communications. — P. T. T. — Postes radiotéléphoniques et radiotélégraphiques. — Pigeons voyageurs.

2^o Secret des correspondances. — Droit exceptionnel de contrôle.

1^o Au cours des négociations de Versailles, il a été admis que la liberté des communications postales, télégraphiques et téléphoniques serait rétablie entre les territoires occupés et ceux qui ne le sont pas, sous la réserve générale des droits de la Haute Commission, ou, le cas échéant, des conséquences de l'état de siège.

La Haute Commission dans sa troisième ordonnance du 10 janvier 1920 s'est bornée à exiger que ces communications n'aient lieu que par l'intermédiaire des services publics ordinaires à moins d'une autorisation spéciale du général commandant en chef.

Par contre, l'établissement des postes radiotéléphoniques et radiotélégraphiques est subordonné

par l'arrangement lui-même (art. 11) à une autorisation du commandement qui doit en déterminer l'emplacement, la longueur d'onde, et les heures de fonctionnement.

Les pigeons voyageurs doivent appartenir à des colombiers situés en territoire occupé et soumis à un contrôle particulier. La déclaration des volatiles est obligatoire; leur entratnement est surveillé; leurs transports à l'intérieur des territoires occupés est réglementé; leur importation et leur exportation interdites (1).

2° Le secret des correspondances est garanti par la constitution de Weimar sous réserve des restrictions qui lui sont apportées par le Code pénal allemand du 1^{er} février 1877. Celui-ci dans ses articles 94 à 111 donne au Ministère public le droit de saisir les lettres ou les dépêches qui sont adressées à l'inculpé ou qui sont soupçonnées d'être envoyées par lui. Celles-ci comme celles-là doivent être transmises closes au juge d'instruction.

Les lettres adressées par le détenu à des personnes légalement dispensées de témoigner contre lui sont insaisissables à moins que les destinataires ne soient accusés de complicité.

Il est bien évident que, nonobstant l'occupation, les juges d'instruction allemands en exercice dans les territoires occupés conservent ce droit et qu'ils ont même le devoir d'en user, notamment lorsqu'il

1. O. 79 du 7 avril 1921 ; O. 226 du 29 novembre 1923.

s'agit d'infraction aux ordonnances ou de crimes ou de délits contre les forces alliées.

Mais d'une manière générale et hors ce cas, il n'existe pas de censure des communications et correspondances.

Cependant, dans l'ordonnance 3, la Haute Commission s'est réservée le pouvoir, toutes les fois que l'ordre public ou la sécurité des troupes l'exigerait, de réclamer, par réquisition écrite, remise des correspondances ou articles postaux de quelque nature qu'ils soient. Ce contrôle peut être exercé sur toute communication postale, téléphonique ou télégraphique ou sur toute communication analogue.

Exceptionnellement à deux reprises, la Haute Commission a semblé vouloir en faire usage :

Le 29 mars 1920, elle déclarait que la censure pourrait être établie dans tout ou partie des territoires occupés. Cette décision fut purement comminatoire : aucun effet ne la suivit.

Près d'un an après, le 7 mars 1921 à l'occasion de l'occupation de Düsseldorf, la Haute Commission décidait que la censure télégraphique et téléphonique (elle ne parlait pas de la censure postale), pourrait être exercée par les autorités d'occupation civiles ou militaires, pendant une période renouvelable de huit jours.

Malgré cette très légère atteinte, on peut donc dire que le secret des correspondances a été respecté pendant l'occupation alliée.

Manifestation de la pensée

1^o La liberté de parole.

2^o Les pavoisements publics.

3^o La liberté de la presse et des autres modes d'expression de la pensée. — Le régime allemand. — Le régime de l'Occupation. — Ce qui est interdit. — Sanctions de l'interdiction. — Les procédés et l'action de la Haute Commission.

1^o La liberté de parole est, en principe, absolue. Cependant sont interdites et passibles des peines qu'entraînent les infractions aux ordonnances, les paroles, gestes ou attitudes dont le caractère est insultant à l'égard des membres de la Haute Commission ou des armées alliées, des familles de ceux-ci, des personnes qui leur sont attachées ou d'un drapeau ou d'un emblème militaire d'une Nation alliée (1).

2^o Lorsqu'un pavoisement public est projeté, une déclaration préalable doit être faite au délégué local de la Haute Commission qui peut le réglementer ou l'interdire.

Les autorités alliées ont toujours fait preuve à cet égard de la plus large bienveillance. Ainsi fut autorisé le pavoisement aux couleurs des villes, des pays et de l'Empire, le 11 août 1922, pour commémorer la promulgation de la constitution allemande. Et le

1. O. 2, art. 25 et O. 40, art. 1 ; R., p. 286.

3 février 1921 la question de la mise en berne des drapeaux pour le décès de l'ex-Impératrice Augusta avait été laissée à l'appréciation des autorités allemandes.

3° La liberté de la presse est réglementée dans le Reich par la loi du 7 mai 1874 (*R. G. B.* 74, p. 65). Elle s'applique non seulement aux journaux et aux périodiques, mais à toute reproduction d'écrits, d'images ou de musiques, obtenue par des procédés mécaniques ou chimiques et destinée à être répandue. Elle concerne non seulement la création et la confection de ces signes, mais leur mise en vente et leur publicité.

Le principe est la liberté. Mais tout imprimé doit porter l'indication du nom et de la demeure de l'imprimeur et de l'éditeur, et, s'il s'agit d'un périodique, de celui et de celle du rédacteur responsable ; en outre, un exemplaire doit en être remis gratuitement à la police du lieu de la publication.

S'il y a délit, l'auteur de l'article, s'il est connu, et en tout cas le rédacteur responsable, l'éditeur, l'imprimeur, et tous ceux qui ont contribué à sa mise à la disposition du public, complices volontaires ou négligents, sont passibles de l'amende et de la prison.

Ces sanctions n'empêchent pas l'autorité de prendre des mesures contre le journal lui-même. Sous certaines conditions, le chancelier peut interdire pour une durée de deux ans, la circulation en

Allemagne d'un imprimé étranger. Dans certains cas même l'imprimé, corps du délit, quelle que soit son origine, peut être saisi sans autorisation de l'autorité judiciaire.

Il est à remarquer que d'après la loi du 8 août 1898, les autorités administratives pouvaient user de ces droits sans conditions en Alsace-Lorraine, et que dans cette terre d'Empire, l'obligation d'un cautionnement, qui variait suivant les cas de 12.000 à 50.000 marks, avait été maintenue pour les propriétaires des périodiques politiques ou économiques.

Il a été admis au cours des négociations de Versailles que la liberté de la presse s'exercerait conformément à la loi allemande sous réserve des sanctions administratives ou judiciaires qui pourraient intervenir en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des armées (1).

Dès le jour de son entrée en fonctions, la Haute Commission s'est préoccupée de dire ce qui était interdit, à qui s'adressait l'interdiction, ce que seraient les sanctions (2).

Elle a distingué : le corps du délit — texte ou image — et sa mise à la disposition du public — publication, représentation ou vente.

Elle a interdit « tout journal, tract ou publication, tous imprimés, toutes reproductions obtenues

1. R. de V., 7 août 1919, § 4 ; R., p. 212.

2. O. 3, art. 13 et O. 13, abrogés et remplacés par l'Ord. 97, art. 1 du 10 septembre 1921 ; R., p. 112.

par des procédés mécaniques ou chimiques, tous écrits, images avec ou sans légende, musique avec texte ou commentaire, tous films cinématographiques destinés à être répandus dans le public qui seraient de nature à compromettre l'ordre public ou à porter atteinte à la sécurité ou à la dignité de la Haute Commission ou des troupes d'occupation ».

Elle a interdit en outre l'utilisation qui pourrait en être faite par voie d'exposition, de mise en vente ou de distribution, de « représentations théâtrales ou cinématographiques, pantomimes, lectures, réceptions, concerts, conférences ou semblables manifestations publiques ».

En cas d'infraction à ces interdictions, le corps du délit peut être saisi. La saisie doit être prononcée par la Haute Commission ou, en cas d'urgence, provisoirement par son délégué local. En outre, toute librairie, tout établissement, tout théâtre où le signe délictueux a été exposé, affiché, mis en vente, distribué ou représenté et d'une manière générale utilisé, peut être fermé.

S'il s'agit d'un périodique imprimé en territoire occupé, il peut être frappé de suspension ; d'exclusion s'il est imprimé ailleurs. Suspension et exclusion ne peuvent excéder la durée de trois mois ; cependant, après deux récidives, cette durée peut être plus longue et même indéfinie. Ces peines doivent être prononcées par la Haute Commission elle-même. Exceptionnellement, s'il s'agit d'un quotidien, elles peuvent l'être par les délégués locaux,

mais provisoirement, pour trois jours seulement et à charge d'en référer à la Haute Commission qui, en définitive, statue. Les numéros publiés pendant la période où le journal était frappé d'exclusion, ne pourront pas être postérieurement introduits en territoires occupés, et cette prescription s'explique d'elle-même.

Ces mesures administratives qui frappent les objets délictueux se combinent avec la répression judiciaire qui frappe les hommes responsables. C'est, à titre principal, l'auteur de l'article ou de la publication, s'il est connu ; sinon et s'il s'agit d'un journal, le rédacteur responsable ; ce sont à titre de complices, les éditeurs et imprimeurs, les organisateurs des manifestations subversives ; les vendeurs, colporteurs et distributeurs de la publication interdite.

Le simple fait de détenir celle-ci ne constitue pas une infraction punissable à moins qu'il ne soit établi que cette détention ait eu pour but la mise en vente, l'exposition, le colportage ou la distribution au public de l'objet délictueux.

Ainsi, d'une manière générale, les puissances occupantes ne se sont pas arrogé des droits supérieurs à ceux que la loi du 7 mai 1874 confère à l'administration allemande.

La Haute Commission, d'ailleurs, dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de presse a fait preuve de l'esprit le plus large et le plus conciliant. Dès le 6 mars 1920, elle décidait que les interdictions que les autorités militaires avaient décrétées pendant

l'armistice devaient être considérées comme annulées. Le 12 mai, elle déclarait que les mesures de saisie et de répression prévues par ses ordonnances étaient applicables aux journaux alliés et neutres dangereux pour l'ordre public. Ainsi elle a montré que seul l'animait le souci de la sécurité des troupes et nullement un esprit de brimade à l'égard de la presse allemande.

Elle procède d'abord, chaque fois qu'elle le peut, par voie d'avertissement. Si l'avertissement n'est pas écouté, elle convoque le rédacteur responsable pour l'entendre et particulièrement pour examiner s'il a été de bonne foi. Si la mauvaise foi est évidente, avant de prononcer la sanction et pour l'éviter, la Haute Commission tente de faire accepter par le rédacteur les termes d'un communiqué rectificatif dont elle se déclarerait satisfaite. Il va de soi que cette manière de procéder ne peut être utilement appliquée que si la rédaction ne se refuse pas systématiquement à toute explication. Enfin, même la sanction prononcée, les journaux sont autorisés à faire paraître après cinq jours d'interdiction un numéro contenant une lettre d'excuse d'après les termes de laquelle la Haute Commission décidera si la peine peut être remise.

A la suite d'une audience qu'elle avait accordée aux représentants de la Presse rhénane, la H. C. I. T. R. a rappelé ces principes à ses délégués. De plus, elle les a invités à ne faire usage de leurs pouvoirs qu'avec beaucoup de circonspection lorsqu'il s'agis-

sait d'articles de politique générale, même vis-à-vis de la presse de leur circonscription. Elle leur a demandé de n'en user que très exceptionnellement vis-à-vis des journaux imprimés dans un autre cercle que le leur ; et seulement lorsqu'il s'agirait d'un article qui présenterait, pour leur cercle particulier, un caractère local particulièrement dangereux. La Haute Commission estime en effet, qu'il serait regrettable que, suivant les cercles pour un même journal et un même article, les mesures prises fussent différentes.

Cet esprit conciliant n'a pas fait sombrer le représentant des alliés dans la faiblesse. Elle n'a pas hésité à frapper tout écrit dont la publicité eût été un danger, quel que fût son auteur, fût-ce le chef d'Etat du Reich ; et c'est ainsi qu'elle a interdit la publication de la proclamation que le 27 avril 1923, le Président Ebert adressa aux cheminots de la Ruhr et de la Rhénanie pour les féliciter de leur attitude criminelle envers nous.

Quelques chiffres peuvent montrer ce qu'a été l'attitude de la Haute Commission.

Elle a interdit en 1920, 10 livres et brochures ; en 1922, 28 ; en 1922, 61. Du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 1923 : 40.

Elle avait, jusqu'au 1^{er} juillet 1922, prononcé l'exclusion de 61 journaux, pour des périodes variant de quinze jours à trois mois ; mais du 1^{er} juillet 1922 au 1^{er} juillet 1923, elle en a exclu 204. Jusqu'au 1^{er} juillet 1922, elle avait frappé de suspension 6 journaux

(la plus longue durée était de 2 mois) ; du 1^{er} juillet 1922 au 1^{er} juillet 1923, elle en a suspendu 120.

C'est que, jusqu'aux derniers mois de 1922, les populations fatiguées par la guerre étaient calmes ; la presse en majorité sage, n'était pas inquiétée par la Haute Commission ; puis, la presse entreprend de révolter l'opinion publique contre nous ; c'est la résistance passive, la grève en masse des services publics, le sabotage, les meurtres ; c'est la Ruhr ; ce sont les journaux qui se créent dont le seul but est de nous nuire, ce sont les campagnes de calomnie et les appels à la violence : la Haute Commission sévit.

Elle sévit alors, mais alors seulement, car elle n'use de ses pouvoirs que dans la mesure nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des troupes d'occupation. Elle respecte l'arrangement rhénan.

Les journaux qu'elle a frappés étaient réellement des sources de danger. Pour en faire la démonstration, il ne m'est pas possible d'analyser chacune des publications interdites, mais il me suffira d'énoncer les titres de certaines d'entre elles pour que chacun soit éclairé.

En 1921, c'est la campagne d'infamie contre les troupes noires ; parmi les publications que la Haute Commission frappe, on peut voir *Die schwarze Pest in Europa* (La peste noire en Europe) ; *Der Schrecken am Rhein* (La Terreur sur le Rhin) ; *Die schwarze Pest in Deutschland* (La peste noire en Allemagne) ;

Färbige Franzosen am Rhein (Les Français de couleur sur le Rhin) ; *Mbungo Mahesi, der kulturträger vom Senegal* (Mbungo Mahesi, le porteur de Kultur du Sénégal), etc., etc...

Non contente de s'en prendre à nos soldats noirs, la propagande allemande attaque nos régiments étrangers et ce sont *Die Schrecknisse der französischen Frendenlegion* (Les atrocités de la légion étrangère).

Elle attaque l'Angleterre : *Das englische Raubtier* (L'Anglais, animal de proie) ; elle attaque surtout la France et ce sont : *Die Sklaven der Marianne* (Les esclaves de Marianne) ; *Die Faust im Westen* (Le poing dans l'Ouest) ; *Französische Giftmischer* (Les empoisonneurs français) ; *Das Todesurteil* (La sentence de mort) ; *Geschändete deutsche Frauen* (Les femmes allemandes violées) ; *Der Blaue Schrecken* (La terreur bleue) ; *Französische Raublust an deutschen Landen* (Le joyeux brigandage français au pays allemand) ; et ce titre évocateur dans sa modération : *Der Franzose, eine Geschichte für Deutsche* (Le Français, une histoire pour Allemands) ; elle attaque enfin tous les alliés et c'est *Vampyr*, c'est encore *Oeffentliche Erklärung der jetzigen Raub und Blatregierungen zu Paris, London und Brüssel* (La lumière publiquement faite sur les gouvernements de rapine et de sang de Paris, Londres et Bruxelles).

Il est, dans ces conditions, aisé de comprendre que le plus élémentaire instinct de conservation de

notre part exigeait l'exclusion de ces publications. Souvent auprès du peuple les mensonges sont plus forts que la vérité et les mots entraînent directement les actes.

III

LA LIBERTÉ DU GROUPE

1° Liberté de réunion. — Régime allemand. — Régime d'occupation. — Les réunions politiques. — Le pouvoir exceptionnel des délégués. — L'action pratique de la H.C.I.T.R.

2° Liberté d'association. — Régime allemand. — Régime d'occupation. — La réglementation. — Les interdictions. — Justification de ces mesures.

1° La loi allemande du 19 avril 1908 (*Reichsgesetzblatt*, 1908, p. 151), garantit à tous les citoyens du Reich la liberté de Réunion. Seules sont soumises à la déclaration préalable les réunions politiques (à moins qu'elles n'aient été annoncées par les journaux ou par voie d'affiches) et les cortèges publics qui peuvent être interdits, s'ils présentent un danger. Pour les réunions à ciel ouvert, les bals publics (art. 33, *Gewerbe Ordnung*) et les représentations théâtrales, il faut une autorisation des autorités.

La police peut déléguer à toute réunion, politique ou non, un ou plusieurs de ses représentants qui peuvent dissoudre celle-ci dans certains cas que limite la loi. Tel est le régime allemand.

En principe, c'est lui qui s'applique encore pour les réunions qui ne présentent pas un caractère politique car celles-ci n'ont été l'objet d'aucune

ordonnance. Elles sont donc libres sous réserve cependant du droit que la Haute Commission s'est donné d'interdire exceptionnellement « toute réunion » qui lui paraîtrait de nature à compromettre la sécurité des armées.

S'il s'agit, au contraire, d'une réunion politique ses promoteurs doivent obligatoirement, au moins quarante-huit heures auparavant, en faire la déclaration au délégué local de la H. C. I. T. R. Ils doivent indiquer l'objet de la réunion et les noms des organisateurs. Le délégué a le droit d'assister aux réunions et de les dissoudre si les discussions s'écartent de l'objet fixé, ou si des troubles surviennent; il a été décidé notamment que c'est à bon droit que seraient dissoutes des réunions politiques où des discours violents seraient prononcés contre les alliés (1).

En outre, puisque toute réunion peut être interdite si elle paraît de nature à compromettre la sécurité des armées, à plus forte raison peuvent l'être les réunions politiques qui présenteraient ce danger. C'est ainsi que l'ont été en 1921 les manifestations projetées pour commémorer le cinquantième anniversaire de la fondation de l'empire allemand à Versailles et en 1922, celles qui devaient honorer Bismarck.

Mais en principe et en régime normal, seule la Haute Commission elle-même possède le droit d'in-

1. H. C. I. T. R., 1^{er} juillet 1920; S., 37-746.

terdiction ; ce n'est qu'exceptionnellement et lorsque des troubles localisés se produisent qu'elle peut déléguer à son représentant dans le Kreiss ses pouvoirs en la matière, pendant une période déterminée et sous réserve d'immédiatement lui en rendre compte.

Selon sa coutume, la Haute Commission a été bienveillante sans faiblesse. Prudente, elle refuse d'exempter, pendant la période électorale du 6 au 20 février 1921, les réunions publiques de la déclaration obligatoire ; ferme, dans une instruction du 7 février 1921 relative aux visites des ministres allemands, en territoires occupés, elle rappelle à ses délégués que les ordonnances doivent être appliquées ; elle leur demande de dire eux-mêmes au ministre « en termes courtois mais précis » que toute infraction engage sa responsabilité et celle des fonctionnaires responsables ; et, si malgré ces démarches il est passé outre, elle leur ordonne de dissoudre immédiatement la réunion et de faire procéder à l'arrestation des contrevenants « quelle que soit la personnalité en cause, toutes les fois que, en cas de flagrant délit et après avoir tenu compte des répercussions politiques sérieuses qu'une pareille arrestation pourrait provoquer », écrit-elle à ses délégués, « vous aurez estimé l'ordre public ou la sécurité des armées assez menacés et l'urgence assez grande pour devoir prendre vous-même une pareille décision ».

Mais, bienveillante, la Haute Commission sait

l'être, dès que le but poursuivi n'est pas une insulte ou un danger et que les organisateurs des manifestations acceptent de se plier aux formalités légales ; et c'est ainsi, par exemple, que le 20 septembre 1924 on pouvait voir à Coblençe, à l'occasion du « Katholikentag », défilér dans les rues un cortège de 30.000 personnes venues de toute la Rhénanie ; sociétés avec leurs insignes, leurs fanfares et leurs étendards ; forestiers aux costumes verts, au chapeau tyrolien, mousqueton sous le bras ; pompiers à casque à pointe qui défilèrent au pas de l'oie ; et dans leur costume d'apparat, culotte blanche, bottes vernies, veste rouge à brandebourg, toque plate à jugulaire noire, les étudiants de l'Université de Bonn, gardienne de la tradition médiévale — 30.000 personnes. Après le cortège, elles se répartirent entre quatre réunions publiques où eurent lieu des harangues politiques. « Notre population, a dit le professeur Rosenberg, malgré ses souffrances, n'a jamais cessé de se sentir une et indivisible avec la nation allemande. » Ces paroles, quoique audacieuses, ne furent pas jugées subversives, et d'ailleurs elles sont licites. Une réunion politique de 30.000 personnes — qui donc peut dire que la Haute Commission n'est pas bienveillante ?

2° La loi allemande du 19 avril 1908 reconnaît à tous les sujets de l'Empire la liberté de s'associer dans un but qui n'est pas contraire aux lois pénales.

Sinon, l'association peut être dissoute par le président du district.

S'il s'agit d'une association politique, elle doit avoir un bureau responsable (Vorstand) et un règlement. Les membres de celui-là et les dispositions de celui-ci doivent être soumis dans la quinzaine à l'agrément du président du district.

Sous le régime de l'occupation, les délégués de la Haute Commission peuvent exiger dans les limites de leur ressort communication des statuts de toute association, ce qui n'est pas un droit exorbitant, puisque la loi française soumet les associations à la déclaration et leurs statuts à la publicité.

Sous cette légère réserve, la liberté est le principe mais à la condition que le but poursuivi soit licite. Cette condition de la liberté d'association, comme de toute liberté d'ailleurs, est tellement évidente, que nous l'avons vue reproduite dans l'article 1^{er} de la loi allemande de 1908 ; et que nous pouvons la lire aussi dans l'article 3 de la loi française de 1901 : « le but ne doit être ni illicite, ni contraire aux lois ou aux bonnes mœurs, ni de nature à porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement ».

La question est donc de savoir ce qui est licite et ce qui ne l'est pas sous notre occupation. Est illicite ce qui est contraire aux ordonnances et cela, même du point de vue de la loi allemande de 1908, puisque les ordonnances sont des lois pénales ; est illicite ce qui est contraire à l'arrangement rhénan et au traité

de Versailles, charte de l'occupation ; or l'article 177 du traité (1) interdit à tout groupement de s'occuper de questions militaires, d'instruire ou d'exercer leurs adhérents dans le métier ou l'emploi des armes de guerre ; il leur défend d'avoir un lien soit direct, soit à titre de filiales d'autres organisations avec le ministère de la Guerre, l'armée ou une autorité militaire quelconque ; est illicite enfin tout ce qui est dirigé contre l'ordre public, la sécurité ou l'entretien des armées (2).

Et le caractère illicite doit être recherché non seulement dans l'objet avoué mais dans l'activité réelle des associations et ceci non plus n'est pas un pouvoir exorbitant, ce n'est pas seulement le droit commun de l'occupation ; c'est aussi le droit commun applicable en France. Il suffit pour se le rappeler de lire dans les travaux préparatoires de notre loi, la déclaration que fit au Sénat, M. Vallé, Garde des Sceaux : « il ne faut pas, dit-il, envisager le but illicite seulement dans les statuts de l'association mais dans la réalité de sa conduite ». C'est logique ; c'est la raison.

Toute association illicite sera frappée dans sa personne et dans ses membres :

Contre la personne morale — une mesure administrative — la dissolution que prononcera la Haute Commission.

Contre ses membres — des poursuites judiciaires

1. O. 65, t. I, art. 1^{er}, 1^{er} janvier 1921. R., p. 233 ne fait que reproduire textuellement l'article 177 du Traité de Versailles.

2. O. 245, 15 février 1924.

qui aboutiront à une condamnation à moins que l'inculpé n'établisse sa bonne foi.

Jusqu'en 1923, la Haute Commission n'a fait qu'un usage modéré de ses droits. Peu d'associations compromettaient la sécurité des troupes. Il n'y eut que sept dissolutions en trois ans. Mais vient la résistance passive ; et des associations plus ou moins occultes se forment dont le but avoué est la lutte contre nous. On les dissout. Elles se reforment, changent d'étiquette et de noms, transportent leur siège en Allemagne hors des limites de notre occupation et continuent leur propagande néfaste.

C'est entre cent autres « Das Deutsche Volksofer » dont le but était de secourir les personnes que les autorités d'occupation arrêtaient. C'est surtout l'association secrète « Treuhand » qui se camoufle en société sportive, mais qui en réalité veut la lutte : son but c'est l'espionnage, c'est la propagande anti-française parmi la population, anti-militariste parmi nos troupes ; c'est aussi la préparation et la confection des sabotages. Son siège était à Heidelberg ; elle a été dissoute et les deux tiers de ses membres furent condamnés par le Conseil de guerre de Landau.

C'est encore la « Jung Deutscher Orden », filiale du parti « Völkisch », qui, dissoute le 13 juillet 1923 reprit néanmoins son activité illicite ; c'est aussi l'association « Stahlhelm » — « casque d'acier » — où les anciens combattants apprennent aux sections de jeunesse le métier des armes et la haine : exercices militaires ; cours d'histoire — Frédéric le Grand,

Blücher, Bismarck ; conférences sur les origines et les responsabilités de la guerre. Puissante sur la rive droite, cette association tente de s'infiltrer en territoire occupé et de s'y créer des adhérents et des filiales.

La Haute Commission lutte ; les armes qu'elle a sont faibles ; on tue un homme ; on ne tue pas un groupement. Rien n'a la vie plus dure qu'une personne morale. Dissoute, elle change de nom, de statuts, de bureau et elle revit. La Haute Commission lutte malgré la faiblesse de ses armes ; elle ne fait qu'user de son droit ; elle respecte l'arrangement.

IV

LIBERTÉ DE L'ACTIVITÉ

1. Liberté du travail. — Droit exceptionnel : réquisition des services. — Réglementation de la grève et du lock-out. — Régime spécial des services publics.

2. Liberté du Commerce. — Régime général. — Interdiction de vendre plus cher aux alliés qu'aux Allemands. — Interdiction des prix exagérés. — Régimes spéciaux de certains commerces. Les débits de boissons. — Le commerce des armes.

1° La liberté du travail est garantie aux citoyens allemands par l'article 153 de la *Gewerbe ordnung* de 26 juillet 1900 (*R. G. B.*, 1900, p. 871). — D'autre part, le droit de coalition, de grève et de lock-out est reconnu par l'article 152 de la même loi lorsque son exercice a pour but une amélioration du taux des salaires ou des conditions de travail.

Exceptionnellement, sous le régime d'occupation, la liberté du travail peut recevoir une grave atteinte. En effet, l'article 6 de l'arrangement donne aux autorités militaires le droit de réquisition des services. Il est vrai que l'individu ainsi obligé au travail doit recevoir un salaire que fixe une commission d'évaluation. De même, les articles 11 et 12 de l'arrangement rhénan font aux travailleurs des chemins de fer et des P. T. T. une obligation d'obéir aux

ordres que le Commandement peut leur donner dans des buts militaires.

D'autre part, la Haute Commission a réglementé la grève et le lock-out. Sa réglementation s'applique aux patrons et aux ouvriers (1). Elle est égale pour tous ; mais ne concerne que les entreprises dont le fonctionnement intéresse la sécurité ou l'entretien des troupes d'occupation. La Haute Commission en a donné une liste simplement indicative, nullement limitative et qui comprend : les chemins de fer et les transports par eau, les ateliers de réparations, les tramways, les mines de charbon, les services du télégraphe et du téléphone et les services postaux, les entreprises relatives aux voies terrestres ou fluviales et toutes celles qui travaillent pour les armées ou sous leur direction.

En cas de doute sur la classification d'une entreprise, la Haute Commission statue. Ainsi elle a décidé que les usines Krupp de Rheinhausen, cercle de Moers, sont régies par l'Ordonnance 63, car elles fournissent l'éclairage électrique au camp belge d'Altrop. D'ailleurs elle peut à tout moment et par un ordre public, décider que sa réglementation sera applicable à toute autre entreprise dont le fonctionnement lui apparaîtra nécessaire aux besoins ou à la sécurité des troupes.

Par exemple, le 30 avril 1921, elle en a décidé ainsi pour le personnel des services municipaux de Wies-

1. O. 53, article 1^{er} (1^{er} novembre 1920), remplaçant O. 5 du 10 janvier 1920 et O. 14 du 17 mars 1920. R., p. 556.

baden ; et le 19 juillet 1921 pour les ouvriers que la municipalité d'Idstein (Untertaunus) employait à la construction des maisons qui devaient abriter les officiers et sous-officiers de la garnison.

Cette réglementation prévoit une tentative de conciliation obligatoire devant les organes institués par la loi allemande. Ceux-ci doivent statuer dans un délai de huit jours. Leur décision est susceptible d'appel devant un « Bureau de conciliation » que composent un président et deux membres que la H. C. I. T. R. désigne. La procédure est simple. Pour faire appel, il faut dans un délai de huit jours à dater de la décision, remettre au délégué de la Haute Commission dans le Kreiss un mémoire avec exposé sommaire des motifs et des faits. Si pour une industrie quelconque, la loi allemande n'a prévu aucun organe d'arbitrage et si ce point n'a été l'objet d'aucune convention entre les parties, le conflit doit être directement porté devant le bureau de conciliation.

Si les tentatives échouent, la deuxième formalité requise est un préavis qui doit être adressé à l'autorité alliée. Huit jours après, en principe, la grève est possible. Mais la Haute Commission peut toujours, si elle le juge utile, imposer un accord. Elle a, d'ailleurs, fait preuve en pratique de l'esprit le plus libéral.

Pour les travailleurs des chemins de fer et des P.-T.-T., le droit de grève reçoit une nouvelle limitation du fait qu'ils sont tenus d'obéir aux ordres du Commandement. C'est ainsi qu'en 1922, une grève mena-

çait les transports ; le général en chef, par un ordre du 31 janvier 1922, prescrivit que tout le personnel travaillât et le personnel s'inclina. D'ailleurs le même jour, la Haute Commission par l'Ordonnance 104 déclarait qu'au cas où le fonctionnement d'un service public quelconque serait compromis, elle pourrait conférer au Commandement le droit de prendre toute mesure utile afin d'assurer la satisfaction non seulement des besoins des armées mais de ceux de la population civile.

Cette réglementation n'a pas empêché à la fin de février 1923 la défection en masse des cheminots allemands. La Haute Commission y a répondu par l'établissement de la régie franco-belge.

2° La Haute Commission a apporté quelques limitations à la liberté du commerce dans le but d'éviter un état de choses susceptible de compromettre les intérêts du personnel et des troupes alliées. Il est, d'ailleurs, juste de reconnaître que comme toutes les lois de taxation dans quelque pays qu'elles aient été votées, sa réglementation n'a produit que fort peu d'effets.

La Haute Commission a d'abord interdit aux marchands, industriels et commerçants de vendre plus cher aux alliés qu'aux Allemands (1). Pour assurer le respect de cette règle, elle a autorisé les généraux commandants d'armée à prescrire l'affichage des

1. O. 2, art. 29, abrogée et remplacée par O. 114, art. 29 du 16 mai 1920.

prix relativement aux denrées et dans les localités qu'ils jugeraient bon de désigner. Les prix doivent être affichés en mark. La conséquence logique de l'affichage est qu'il est interdit aux commerçants de refuser de vendre aux prix affichés. Ces mesures ont été progressivement étendues de la vente d'objets au louage des services. Elles s'appliquent à « quiconque met en vente des denrées, marchandises ou objets quelconques, hôtelier, logeur, loueur et conducteurs de voitures publiques » et à « toute personne pratiquant une industrie similaire », à « tout exploitant d'entreprise ou d'établissement ouvert au public et destiné à ses besoins ou à ses divertissements ».

Par contre, la Haute Commission a décidé que cette interdiction ne visait pas les honoraires qui rémunèrent les médecins, les avocats et d'une façon générale les membres des professions libérales. Elle a même estimé que l'application d'un tarif double imposé à un de ses membres pour la pension des enfants de celui-ci dans une école élémentaire allemande ne « semblait » pas contraire aux ordonnances.

Plus tard, à la fin de décembre 1923, à la suite de la hausse considérable qu'ont provoquée l'apparition du Rentenmark et les excès de la spéculation, elle interdit aux commerçants de demander un prix excessif. Ce fut en somme une disposition analogue à la loi française de 1917, qui interdisait la spéculation illicite et prenait pour élément de l'infraction le bénéfice exagéré. L'ordonnance 232 interdit aux com-

merçants de vendre trop cher aux alliés, même si le prix demandé était le prix courant ; il n'y avait plus de comparaison entre la façon dont étaient traités alliés d'une part, et Allemands, de l'autre. Bien plus, la Haute Commission interdit aux négociants de mettre en vente des fournitures ou d'offrir des services d'usage courant à des prix notoirement excessifs même si l'acheteur était un Allemand. En cela elle agissait sagement. La misère du peuple et la faim sont un danger pour l'ordre public ; or l'ordre public est nécessaire à la sécurité des troupes.

Malheureusement, cette ordonnance ne reçut jamais d'application pratique ; aujourd'hui elle est abrogée.

* * *

Les débits de boisson sont, dans toutes les législations, l'objet de règles particulières. Ainsi d'après l'article 33 de la loi allemande sur l'industrie, il faut pour leur création, une permission de police que délivre le directeur du cercle. Ils ne peuvent s'ouvrir avant le lever du soleil. Suivant l'importance de la ville, ils doivent être fermés au plus tard à 10 heures, 11 heures ou minuit. La sanction de ces règles est le retrait de la permission, lequel entraîne la fermeture de l'établissement et que peut prononcer le directeur du district.

Sous le régime de l'occupation, cette législation reste applicable, mais, en outre, il est fait défense

aux débitants de donner aux militaires des substances toxiques ou stupéfiantes, de l'alcool ou des liqueurs alcooliques ; il leur est fait une obligation de ne servir à ceux-ci du vin, de la bière et généralement des boissons alcoolisées qu'en se conformant aux règles en vigueur dans les armées ; il leur est interdit de les recevoir en violation des ordres des autorités militaires.

Celles-ci peuvent, en cas d'infraction, consigner le débit aux troupes ou en ordonner la fermeture pour une durée de huit jours au maximum, mais qui peut aller jusqu'à trois mois en cas de récidive (1).

. . .

Le commerce des armes et des munitions de guerre est interdit par le Traité de Versailles. Celui des armes et munitions de chasse est réglementé par la Haute Commission qui a dressé une liste des engins de cette catégorie. Pour ouvrir un tel commerce, une déclaration préalable est exigée. Les marchands d'armes doivent soumettre au contrôle allié la comptabilité de leurs stocks. Ils ne doivent vendre qu'aux personnes qui justifient à la fois du permis de chasse réglementaire et d'une carte spéciale de munition ou d'un permis de port d'arme que l'autorité allemande est compétente pour délivrer sous le contrôle des délégués alliés.

1. O. 2, art. 28 du 10 janvier 1920 et O. 130 du 11 janvier 1923.



Telles sont les très légères restrictions que la Haute Commission a fait subir à la liberté du commerce ; chaque législation interne en contient de semblables ; elles ne présentent aucun caractère exceptionnel.

LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

Prestations. — Réquisitions. — Leur règlement financier.

Le droit de propriété, celui que l'on continue à qualifier, par la force de l'habitude, inviolable et sacré, est, de tous les droits individuels, celui qui chez tous les peuples subit les plus graves atteintes.

En pays occupé, il doit subir des restrictions, non pas au nom de la sécurité des armées, mais pour satisfaire à l'entretien et aux besoins de celles-ci.

Deux procédés sont prévus par le Traité de Versailles et l'arrangement rhénan : celui des prestations et celui des réquisitions.

Le droit à prestations a son fondement dans l'article 249 du traité, qui met à la charge de l'Etat allemand tous les frais que nécessite l'entretien des armées d'occupation ; et dans l'article 8 de l'arrangement rhénan qui énumère ce qui doit être mis par le Reich à la disposition des troupes : logement pour les officiers et les hommes, locaux pour les services, ateliers, magasins, hôpitaux, blanchisseries, écoles régimentaires, manèges, écuries, terrains d'instruction, champs de tir d'infanterie et d'artillerie, champ d'aviation, pâturages, terrains de

manœuvres et aussi théâtres, cinémas et terrains en quantité raisonnable pour le sport et la récréation des soldats.

En principe, ce que le Reich devra mettre à la disposition des alliés, ce sont des établissements militaires et des établissements publics. Ce n'est que très subsidiairement et en cas d'insuffisance de ceux-ci, que les autorités d'occupation pourront prendre possession de locaux et d'objets privés. Celles-ci ont d'ailleurs tout fait pour rendre cette charge légère aux populations rhénanes.

C'est ainsi que les soldats et les sous-officiers ne sont logés chez l'habitant qu'en cas d'exceptionnelle urgence ; en principe ils sont casernés. Seuls, les officiers, les fonctionnaires civils et leurs familles habitent dans des maisons ou des appartements particuliers.

En tous cas, les objets prêtés continuent à appartenir à leur propriétaire ; il ne s'agit que d'une privation de jouissance ; les troupes n'en ont que l'usage et devront les restituer à leur départ.

D'ailleurs le propriétaire est, en général, le Reich ; ce n'est qu'exceptionnellement un particulier ; or, c'est dans ce cas seulement qu'il y a restriction au droit individuel de propriété et cette restriction est compensée dans la mesure du possible par une indemnité que doit payer l'Etat allemand.

Le droit de réquisition est prévu et autorisé par l'article 6 de l'arrangement rhénan.

La réquisition peut porter sur la propriété elle-même : c'est le cas lorsqu'il s'agit d'objets consommables par le premier usage ou que l'armée veut définitivement acquérir ; en effet, dans ce cas, il y a transmission définitive et complète de la propriété du particulier requis à l'armée requérante.

Mais, dans d'autres hypothèses, la réquisition peut ne porter que sur l'usage de l'objet ; celui-ci est en quelque sorte en location ; il n'y a pas transmission de propriété, mais changement de possession ; les troupes ultérieurement devront le restituer au particulier propriétaire.

D'après l'article 6 de l'arrangement, les armées doivent se conformer à la réglementation qu'édicta la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 dans son article 52, ainsi conçu :

« Des réquisitions en nature et des services ne
« pourront être réclamés des communes ou des
« habitants que pour les besoins de l'armée d'occu-
« pation. Ils seront en rapport avec les ressources
« du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas
« pour les populations l'obligation de prendre part
« aux opérations de la guerre contre leur patrie.

« Ces réquisitions et ces services ne seront
« réclamés qu'avec l'autorisation du commandant
« de la localité occupée.

« Les prestations en nature seront, autant que
« possible, payées au comptant ; sinon elles seront
« constatées par des reçus dont le paiement sera
« réglé le plus tôt possible. »

Ainsi le champ d'application est limité aux objets nécessaires aux besoins des armées : objets nécessaires à leur nourriture, à leur chauffage, à leur blanchissage, aux fourrages et même objets nécessaires au bon état moral du soldat, à son instruction, à ses distractions. Les Alliés n'ont jamais franchi ces limites.

Ainsi certaines formalités sont obligatoires. En pays occupés, elles sont observées. Les ordres de réquisition sont remis, en principe, à l'Administration des Biens d'Empire qui s'occupe d'y satisfaire ; ce n'est qu'en cas d'urgence ou de nécessité qu'ils sont directement adressés aux autorités locales ou aux particuliers.

En outre, au moment de la réception des objets, les armées délivrent des reçus de réquisition.

Que le particulier soit atteint dans son droit de propriété par voie de prestations ou qu'il le soit par voie de réquisition, il doit recevoir une indemnité de l'Etat allemand.

En cas de prestation, l'indemnité est évaluée par le Reich. Evaluation et paiement doivent être effectués dans un délai de trois mois. Passé ce délai, si le règlement n'a pas eu lieu, les autorités militaires d'occupation peuvent opérer toute saisie de fonds dans les caisses publiques afin de verser au particulier l'indemnité à laquelle il a droit (1).

En pratique, le Gouvernement allemand n'a

1. O. 69, art. 3, 18 janvier 1921.

jamais refusé d'évaluer et de payer des indemnités à ses nationaux. Il les a même évalués avec une générosité qui s'explique par l'inefficace surveillance des alliés. Dans la crainte que pour diminuer sa capacité de paiement le Reich ne se livrât à des dépenses exagérées, les Puissances occupantes, le 11 mars 1922, avaient établi un projet d'accord financier aux termes duquel le montant des prestations devait être chaque année déterminé d'avance. Le chiffre total aurait été fixé en marks-papiers ; c'est-à-dire que la valeur des quantités prévues eût été évaluée en mark-papier, mais aurait été rectifiée en fin d'année, en tenant compte du cours du change aux diverses époques.

Cette détermination devait être faite contradictoirement par les Alliés et l'Allemagne. En cas de désaccord, la Haute Commission aurait arbitré ; or c'était là, un pouvoir que le Traité de Versailles n'avait pas prévu ; en conséquence, l'acquiescement de l'Allemagne était nécessaire. Celle-ci ne l'a pas donné.

Lorsqu'il s'agit de réquisitions, l'évaluation de l'indemnité est faite par des Commissions locales dont le nombre et la compétence territoriale sont fixés par la Haute Commission sur la proposition du Commandement et que composent un président et quatre membres. Le président est nommé par l'H. C. I. T. R. ; deux des membres sont des officiers délégués par le général commandant la zone ; les deux autres, des civils allemands que désigne une

autorité allemande dont le siège doit être en pays occupé. Cette commission statue sans appel.

Les paiements sont à la charge du Reich, mais ils sont imputables sur le montant d'un forfait annuel de 220 millions de marks-or, auquel l'arrangement financier du 11 mars 1922 a limité les obligations de l'Allemagne pour les charges de l'occupation autres que les prestations.

Ainsi dans tous les cas, les citoyens allemands sont indemnisés. Les prestations, nous l'avons vu, ne les atteignent que très exceptionnellement. D'autre part, le droit de réquisition, dont le champ d'action est limité et dont une indemnité équitable diminue le poids, n'est pas un droit exceptionnel. Toutes les législations le consacrent et notamment les lois allemandes du 13 juin 1873 et du 13 février 1875.

La loi française du 3 juillet 1877 autorise son exercice même dans le cas de simple rassemblement de troupes. Sa nécessité est indéniable pour subvenir à l'entretien d'armées qui campent dans un pays étranger. C'est donc à bon droit que le Traité de Versailles et l'Arrangement l'ont reconnu aux autorités militaires qui n'en ont fait d'ailleurs qu'un usage juste et raisonnable.

VI

L'ÉTAT DE SIÈGE

Son caractère exceptionnel. — Déclaration et levée de l'état de siège. — Ses effets. — La loi allemande du 30 mai 1892. — L'usage que l'H. C. I. T. R. a fait de son droit.

Le régime d'état de siège est, dans toutes les législations internes, un régime exceptionnel. D'autre part, les précédents historiques montrent qu'il est le droit commun des occupations militaires. Cependant, d'après l'Arrangement rhénan, il présente, dans le droit de notre occupation, un caractère d'exception.

L'état de siège doit être proclamé par la Haute Commission. Ce n'est que si l'ordre public est menacé dans un district et, s'il y a urgence, que les autorités militaires peuvent s'attribuer d'elles-mêmes les pouvoirs qu'il comporte. Mais cette mesure ne peut être que temporaire et locale ; et elle doit être immédiatement portée à la connaissance de la Haute Commission.

Elle ne paraît pas exorbitante ; en effet, la loi allemande autorisait, en cas de péril extérieur, tout officier commandant d'armes à se charger provisoirement du pouvoir exécutif jusqu'à décision de l'Empereur sur la proclamation de l'état de siège, laquelle devait être immédiatement provoquée.

En 1919, le Gouvernement allemand avait demandé que dans tous les cas, le Commissaire de l'Empire à Coblençe fût préalablement consulté, mais les alliés refusèrent de prendre un engagement, tout en promettant de prendre l'avis de l'autorité allemande chaque fois que les circonstances le permettraient.

Quels sont les effets de l'état de siège ? Ce sont ceux qui sont prévus par la loi d'empire du 30 mai 1872. Certains ont voulu voir dans cette règle que pose l'article 13 de l'Arrangement rhénan, une étourderie des négociateurs de Versailles. En effet, disent-ils, la loi du 30 mai 1872 n'a fait que rendre applicable à tout l'Empire la loi prussienne du 4 juin 1851, mais en exceptant la Bavière. Postérieurement, une loi du 30 mai 1892 a étendu à l'Alsace-Lorraine la loi du 4 juin 1851. Mais aucun texte n'a pris une décision semblable pour la Bavière ; il s'ensuit donc qu'en territoires occupés, la loi du 4 juin 1851 n'est pas applicable au Palatinat Bavarois. Ce raisonnement est inexact car l'article 13 de l'Arrangement, en déclarant que les autorités militaires alliées auraient les pouvoirs prévus par la loi du 30 mai 1872, a par cela seul rendu applicable à l'ensemble des territoires occupés la loi prussienne du 4 juin 1851.

Dans la plupart des législations internes, la proclamation de l'état de siège entraîne, dans une mesure plus ou moins large, la substitution des autorités militaires aux autorités civiles en ce qui

concerne les pouvoirs de police et celle du régime de police au régime de droit.

La loi allemande décide, en effet, que les autorités civiles doivent se conformer aux ordres des autorités militaires qui, ainsi, acquièrent pleins pouvoirs. Mais alors qu'en droit allemand les autorités militaires agissent seules et sans contrôle, dans le droit de notre occupation, les autorités militaires alliées agissent sous le contrôle de la Haute Commission qui, dans tous les cas, doit être consultée et doit approuver les mesures dont l'effet est d'intervenir dans l'administration civile des pays occupés.

D'ailleurs dans les localités où l'état de siège est proclamé, les délégués de l'H. C. I. T. R. agissant comme délégués militaires, acquièrent les pouvoirs dont le commandement est alors investi (1).

D'autre part, les constitutions prussiennes et allemandes de 1850, 1867, 1871 et de 1919 stipulent que ceux de leurs articles qui garantissent les droits individuels peuvent être suspendus sous le régime d'état de siège. Ces articles se rapportent à la liberté individuelle, à l'inviolabilité du domicile, au principe d'après lequel les citoyens doivent être déférés à leur juge naturel et non à des juridictions d'exception, à la liberté d'opinion, à la liberté de la presse, au droit de réunion, au droit d'association. En dernier lieu la loi organise des cours militaires pour connaître de la plupart des infractions et certaines des pénalités prévues sont aggravées.

1. H. C. I. T. R., 8 mai 1924, S. 20.525. R., p. 14.

Tels sont, d'après la combinaison du droit allemand et de l'arrangement rhénan, les effets de la déclaration de l'état de siège dans les pays occupés.

En droit, ce régime tel qu'il a été organisé par les négociateurs de Versailles est extrêmement libéral. On applique aux Allemands la loi allemande. Nulle aggravation ; plutôt même des adoucissements du fait que les autorités militaires n'agissent pas sans contrôle.

En fait, la Haute Commission a fait preuve d'une modération extrême dans l'exercice de son droit. Jusqu'au 1^{er} janvier 1923, elle n'a proclamé qu'une seule fois l'état de siège, à l'occasion des opérations de Francfort et seulement dans le territoire de la tête du pont de Mayence. Proclamé le 6 avril 1920, celui-ci était levé le 2 mai ; et s'il n'y avait pas eu la résistance passive, les pays du Rhin, sous l'occupation française, n'auraient connu l'état de siège qu'une fois.

Ainsi, après avoir étudié la réglementation des libertés individuelles, sous le régime de la Haute Commission interalliée, il semble que nous puissions conclure à la parfaite modération de celle-ci et à son souci constant du droit et de l'équité. Elle a respecté l'arrangement rhénan. Elle a été bienveillante, il est vrai, sans faiblesse.

Cependant des critiques violentes se sont élevées contre elle auxquelles il convient de répondre pour montrer que c'est à bon droit que leurs voix ne sont pas écoutées.

CONCLUSION

CRITIQUES ET JUSTIFICATIONS

- I. — L'opinion allemande et l'occupation.
- II. — Les principes généraux du Droit.
- III. — Les précédents. — L'occupation allemande en France en 1871.
- IV. — La nouvelle orientation politique. — Les accords de Londres. — Conclusion.

I

Dès que les premières ordonnances de la Haute Commission furent connues, la presse du Reich s'éleva contre elles avec violence. Dans le souci de rapporter impartialement les griefs de l'opinion allemande, nous nous bornerons à citer textuellement les passages de certains articles qui ont trait à cette question.

La *Frankfurter Zeitung* du 22 janvier 1920, s'écrie : « C'est un régime de violence pour la population rhénane qui se voit déçue dans son espérance de vivre, après la ratification de la paix et malgré la présence des troupes d'occupation étrangères, sous le régime et sous les garanties du droit et de la loi. La Haute Commission interalliée a, au contraire, publié des ordonnances qui signifient pour nos compa-

tristes des territoires occupés une incertitude complète, au point de vue légal, un danger continu pour tout le monde et un baillonnement raffiné de toute la vie publique...

« La population des pays occupés irait au-devant d'une période pénible si les ordonnances de la Commission interalliée restaient vraiment telles qu'elles sont. Nous avons déjà publié le 24 décembre dans notre édition du soir leur contenu avec quelques notes. Leur marque caractéristique est bien l'incertitude légale et le ligotage de la liberté personnelle.

« Il n'est pas encore possible de prévoir leur influence sur la vie économique... La Commission interalliée prétend croire qu'elle a créé par ses ordonnances un lien de travail, d'ordre et de paix par lequel la population rhénane sera unie aux peuples alliés pour s'avancer avec eux vers une époque meilleure. Ces fleurs du langage gaulois sonneront aux oreilles de nos compatriotes rhénans ligotés comme un persiflage sanglant. »

Mais la presse allemande ne se contente pas de déclarer rigoureuses les ordonnances de la Haute Commission, elle les déclare illégales. « La convention originale, signée par les Allemands et délimitant les pouvoirs de la Commission interalliée, était assez équitable », concède la *Deutsche Allgemeine Zeitung* du 24 février 1920, mais elle ne fait cette concession que pour rendre plus forte sa critique. « Malheureusement, continue-t-elle, la Convention originale était pour ces visées un instrument fort

imparfait. Un nouveau traité à faire signer par l'Allemagne n'aurait sans doute guère mieux valu. Que faire ? La Commission avait le pouvoir. Elle faisait fonction de gouvernement de droit pour certaines affaires, de force pour beaucoup d'autres. Elle prit une attitude appropriée et émit une série de nouvelles ordonnances, dont quelques-unes sembleraient presque incroyables si elles n'étaient pas exactement reproduites et discutées par les grands journaux allemands. Non seulement, elles empiètent d'une façon fort évidente sur les droits privés et publics dans les Territoires rhénans, mais elles sont en outre en contradiction avec d'importants articles de la première convention » ; et l'organe allemand continue : « D'après la convention rhénane, la Haute Commission ne peut que limiter la souveraineté allemande en tant que ceci est nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des puissances alliées et associées. Comme personne en Rhénanie ne songe à s'insurger contre les 100.000 hommes d'occupation, l'application du contrôle postal n'est ni motivé, ni justifié. Le ministre d'Empire Koch a exposé dans son discours du 17 janvier à l'Assemblée nationale, si solide et si persuasif, mais qui malheureusement semble être resté sans résultat, que tous ces abus de la Haute Commission proviennent de l'erreur qu'elle commet en se croyant autorisée à maintenir l'ordre dans les pays rhénans. Une telle faculté ne peut lui être attribuée. Ses fonctions sont au contraire exactement délimitées par le passage de

la convention cité plus haut. Ce sont au contraire les autorités allemandes qui sont chargées du maintien de l'ordre et qui en sont capables, si toutefois elles n'en sont pas empêchées par les autorités d'occupation (1). »

Non seulement, à entendre la presse allemande, les ordonnances de la Haute Commission ne sont pas conformes à l'arrangement rhénan, mais encore elles violent le droit des gens. C'est ce qu'affirment les *Hamburger Nachrichten* du 23 février 1902. « L'Allemagne de la rive droite du Rhin en général et beaucoup de personnes de la rive gauche considéraient comme naturel qu'avec l'entrée en vigueur de la paix, même dans les pays rhénans occupés, l'état de paix soit conforme aux droits des gens. La publication des ordonnances par la Commission rhénane et l'interpellation qui eut lieu à ce sujet à l'Assemblée nationale ont montré que cette opinion était complètement erronée. »

Et le journal de Hambourg s'empresse de prêter à la France de perfides desseins et un but de guerre inavoué. « Ce but de guerre, écrit-il, est le Rhin et la séparation des pays rhénans de l'Empire, soit par l'annexion à laquelle tendent les chauvins, soit

1. Il est à noter que dans cet article intitulé : « La Domination militaire de la Rhénanie », la *Deutsche Allgemeine Zeitung* ne fait que reproduire presque textuellement une « lettre d'un lecteur » publiée dans un journal anglais ; ce qui donne à ses critiques une autorité qui semble plus grande ; mais cette illusion s'évanouit dès que l'on sait que le journal anglais dont il s'agit est le *Manchester Guardian*.

par la formation d'une république neutre autonome, création dans laquelle les cercles politiques plus modérés voient le salut de la France .. Après le général Gérard, M. Tirard, président de la Haute Commission à Coblençe, a développé dernièrement son programme. Il vise au même but que le général Gérard, mais les méthodes sont différentes; le chemin est plus long mais non moins dangereux pour le sentiment allemand. M. Tirard veut conquérir moralement le Rheinland. Mais c'est seulement un point d'un programme de pénétration pacifique. C'est du poison lent. Le temps travaillera pour elle. »

On ne comprend pas très bien les craintes qu'expriment les *Hamburger Nachrichten*. En effet, on ne voit pas comment un régime de violence et contraire aux droits des gens, au lieu de soulever les haines des Rhénans, pourrait conquérir leurs cœurs; ni comment le temps, au lieu de rendre cette domination de moins en moins supportable, au contraire travaillerait pour elle.

Au milieu de ces critiques acerbes, on lit avec surprise dans le *Volksfreund* du 3 avril 1920, cette phrase d'une indulgence inaccoutumée : « Les membres de la Haute Commission sont en général remplis de bonne volonté en ce qui concerne les intérêts de la population et cherchent à les connaître. Pour ce qui est des prescriptions, il existe naturellement très souvent des divergences d'opinion » ; il est vrai que l'organe d'Aix-la-Chapelle rapportait

simplement un interview du commissaire d'empire Von Starck dont le caractère diplomatique expliquait la modération.

Ainsi, d'après l'opinion allemande, les ordonnances de la Haute Commission sont rigoureuses ; illégales parce qu'elles ne sont pas conformes à l'arrangement rhénan ; injustes parce qu'elles violent le droit des gens.

Nous croyons avoir suffisamment démontré que loin d'être sévère, la Haute Commission a été bienveillante ; que chaque fois qu'elle s'est décidée à restreindre les libertés, ce n'est que sous la pression d'un danger que couraient nos troupes ; qu'en un mot, elle a été respectueuse de l'arrangement rhénan et fidèle à sa promesse de rendre aussi légères que possibles aux populations rhénanes, les charges de l'occupation (1).

Pour achever de justifier son œuvre, il ne nous reste qu'à montrer qu'elle n'offense en aucune façon le droit des gens, tel qu'il nous apparaît à la lumière des principes généraux qu'a dégagés la théorie, et de la coutume qu'ont créée les précédents dans la pratique.

II

La théorie, à la vérité, est indécise en notre matière à laquelle aucun auteur de premier plan ne

1. Cf. Proclamation de la Haute Commission Interalliée des territoires rhénans du 10 janvier 1920. *B. O.*, n° 1, p. 16.

s'est spécialement intéressé. L'occupation a été surtout considérée par la doctrine comme un fait qui accompagne l'invasion. Partant, elle a principalement étudié les droits de l'occupant en temps de guerre. Ce n'est qu'au moyen de quelques phrases isolées dans de grands volumes que l'on a pu tenter de dégager les principes qui régissent les occupations pacifiques (1).

Il y a en effet, deux catégories d'occupations : celles qui ont lieu en temps de guerre et celles qui ont lieu en temps de paix. Un exemple de celle-là est notre occupation des pays rhénans, de l'armistice du 11 novembre 1918 jusqu'au 10 janvier 1920, date à laquelle le traité de paix fut ratifié ; un exemple de celle-ci est l'occupation actuelle.

L'occupation du temps de guerre n'a en général d'autre base que le fait de la force ; rarement le droit d'une convention. Si parfois une convention la prévoit, jamais elle ne la réglemente. C'est pourquoi les puissances réunies à La Haye ont voulu en régler les effets en 1907. L'Etat occupé est un ennemi ; ce sont les principes du droit des gens en temps de guerre qui s'appliquent, et ceux-ci ne font en somme que consacrer les pouvoirs que les faits eux-mêmes attribuent à l'occupant ; celui-ci peut prendre les mesures nécessaires, mais celles-là seulement. Or, sans doute le gouvernement central du pays ennemi demeure le souverain des pays occupés, mais, en

1. Cf. Robin, *les Occupations militaires en dehors des occupations de guerre* (Paris, 1913).

fait, il n'en est plus le maître ; il conserve la jouissance de ses droits, il n'en a plus l'exercice. L'exercice, par la force des choses, en incombe à l'occupant. Celui-ci aura donc autorité sur les autorités locales et la haute main sur l'administration ; il aura le pouvoir de restreindre légalement les libertés car l'état de guerre entraîne l'état de siège, régime d'exception ; il pourra abroger des lois en usage, en créer de nouvelles, rendre la justice dans la mesure des nécessités (1).

L'occupation du temps de paix n'est plus la conséquence d'un fait, mais l'exercice d'un droit. Le traité qui lui donne une existence juridique, en règle, en général les modalités et c'est ce qui explique le silence des conventions de La Haye à son sujet. Le pays occupé n'est plus un ennemi, mais seulement un étranger. Ce n'est plus le régime du droit des gens en temps de guerre qui est le droit commun, mais celui du droit des gens en temps de paix dont la base est le respect des droits et des intérêts respectifs des Etats. L'Etat occupé, non seulement conserve la jouissance de ses droits de souveraineté, mais encore il en recouvre partiellement l'exercice. Partiellement seulement, car des restrictions sont nécessaires en faveur de la puissance occupante, qui doit avoir des pouvoirs suffisants pour assurer la sécurité et l'entretien de ses troupes.

« Il est souvent stipulé que les troupes d'occupa-

1. Cf. Mérignhac, *Traité de Droit international*, t. III, p. 409.

tion seront entretenues aux frais de l'Etat débiteur », écrivent MM. Bonfils et Fauchille dans leur *Traité de Droit international*.

« Les autorités du pays exercent le pouvoir sauf à se conformer aux prescriptions prises par les chefs de l'armée d'occupation dans l'intérêt de la sécurité et de l'entretien de leurs troupes », écrit d'autre part M. Bry (1).

Sauvegarde de l'armée, besoins, sécurité, ces mots se retrouvent sous la plume de nombre d'auteurs, en particulier sous celles de M. Despagne (2) et de M. Pradier-Fodéré (3).

L'occupant doit, en effet, pouvoir garantir lui-même sa propre sécurité ; il y a là pour lui, selon l'heureuse expression de M. Robin, un droit de légitime défense. En outre, il possède seul la force qui est nécessaire au maintien de l'ordre.

Or, ce droit va avoir deux conséquences : en premier lieu, celle de limiter à la fois les pouvoirs de l'administration locale et les libertés des populations ; en second lieu, celle d'attribuer à l'autorité occupante les pouvoirs dont est privée l'autorité occupée. En général, l'autorité occupante à laquelle des pouvoirs sont ainsi confiés est celle qui les détenait sous

1. Bry, *Précis élémentaire de Droit international public*, p. 415 à 565.

2. Despagne, *Cours de Droit international public*, p. 905-911-943.

3. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international européen et américain*.

le régime de guerre, c'est-à-dire le commandement militaire.

Le principe et ses conséquences étant ainsi admis, il reste à en déterminer les mesures. A cet égard, il est une règle formelle aussi juste en droit international qu'en droit interne : les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Or, à la base de toute occupation en temps de paix, il y a un traité. Si une occupation n'était pas autorisée par une convention, c'est-à-dire par l'accord du pays occupant et du pays occupé, elle ne serait pas pacifique ; car ou bien un état de guerre préexistait et il continuerait, ou bien, c'était l'état de paix et il cesserait, car une occupation ainsi faite serait un *casus belli*. En conséquence, seul fera autorité le traité. Ce n'est qu'en cas de silence de ses clauses qu'il y aurait lieu de se référer aux principes du droit. C'est dans le sens de cette règle que se prononcent MM. Despagnet et Pradier-Fodéré. Dans ce sens aussi MM. Funck Brentano et Sorel qui écrivent :

« L'occupant, hors le cas de guerre, tient son pouvoir d'une convention qui le détermine et le précise. »

M. Nys, auteur belge, se rallie à cette opinion et il insiste :

« Ce n'est plus au titre de l'occupation, mais, ce qui est tout différent, en vertu d'une convention

1. Funck Brentano et Sorel, *Précis du Droit des gens*, 1877.

bilatérale et conformément à ses clauses que l'occupant exerce son autorité (1). »

M. Calvo (2), auteur italien et M. Frantz de Liszt (3), auteur allemand, formulent, avec moins de netteté, il est vrai, des opinions analogues.

Ainsi l'étendue des pouvoirs de la puissance occupante dépend des clauses d'un traité ; or, il est autant de traités que d'occupations ; et, si, méconnaissant les lignes essentielles de ceux-ci, on ne considérerait que les différences de leurs modalités, on pourrait soutenir qu'il n'y a pas en notre matière, de droit commun ; mais seulement du droit contractuel.

Ce serait peut-être une opinion exagérée : comme l'est certainement dans l'autre sens celle de M. Bluntschli, auteur suisse, qui considère qu'une occupation conventionnelle de garantie, dont il cite comme récent exemple celle de 1871, entraîne de par la force du droit commun le droit pour l'occupant d'exercer seul la souveraineté territoriale (4).

Sans faire état de ces opinions extrêmes, il n'en reste pas moins que si, d'une part, le traité est basé sur les principes admis, et si, d'autre part, l'occupant se conforme au traité, les exigences du droit des gens sont satisfaites. Or, en premier lieu, l'ar-

1. Nys, *Le Droit international : Les principes. Les théories. Les faits.*

2. Calvo, *Traité de Droit international théorique et pratique*, t. III, p. 198 et t. IV, p. 362.

3. Frantz de Liszt, *Das Völkerrechts systematisch dargestellt*, 6^e éd., 1910 ; 9^e éd., 1913, trad. Gidel.

4. Bluntschli, *Droit international codifié*, trad. Lardy, 5^e éd., 1895.

rangement rhénan est basé sur les principes admis, c'est-à-dire sur la nécessité pour l'occupant d'assurer lui-même l'entretien et la sécurité de ses armées; en deuxième lieu, la Haute Commission, organe créé par lui, s'est conformée à ses clauses; il s'ensuit donc qu'elle n'a, en aucune façon, violé le droit des gens tel qu'il se dégage des principes généraux qu'a posés la doctrine; et les critiques de l'opinion allemande semblent mal fondées.

III

Cependant les principes ne peuvent être que généraux. Les conventions ne sont que des textes, c'est-à-dire des instruments dont la pratique peut, avec toutes les apparences du droit, bien ou mal user. Les détails d'application ne peuvent être enseignés que par la coutume, c'est-à-dire par les précédents. Parmi ceux-ci, il en est un dont l'opinion allemande ne peut récuser l'autorité et qui a le mérite, que doit avoir toute jurisprudence pour être bonne, d'être récent; c'est celui de l'occupation allemande sur notre sol en 1871.

« L'état de siège avec toutes ses conséquences sera maintenu par les autorités allemandes », décidait le 16 mars 1871, l'article 3 de la Convention de Rouen dont le but était la mise en vigueur immédiate de l'article 8 des préliminaires. Ainsi l'état de siège, régime d'exception, fut le droit commun de l'occupa-

tion allemande. Sans doute, il produisait les effets de la loi française du 9 août 1849 ; mais, il n'en reste pas moins que les populations n'étaient pas soumises à des règles générales qu'auraient édictées une autorité centrale, mais à des mesures particulières dans chaque place que prenaient les commandants d'armes au gré de leur bon plaisir.

Par exemple, M. von Zitzewitz, commandant de place à Longuyon (Meurthe-et-Moselle), parce qu'il avait mauvaise santé et mauvais caractère et que, voisin de sa demeure, un estaminet où les jeunes gens de la ville avaient accoutumé de se réunir le dimanche pour s'y divertir, le gênait, publiait, le 24 avril 1872, à l'adresse de la population un ordre par lequel « vu l'état de siège, la police et la surveillance du repos et de la sûreté publique se trouvant dans les mains du commandant militaire allemand » il prescrivait la fermeture à 10 heures du soir des cafés et restaurants de la ville (seul en était excepté le débit de M. Cordier, celui qui avoisinait sa demeure, et qui devait être fermé à 9 heures) ; en outre il déclarait punissable tout bruit ou chant dans les rues ou établissements ouverts au public ; enfin il interdisait toutes les assemblées quelles qu'elles fussent : fêtes, réunions ou marchés (1).

Tout cela parce que M. von Zitzewitz était, de par sa santé, bilieux et de par l'état de siège, tout puis-

1. Cf. Chantriot, *la Lorraine sous l'occupation allemande*, p. 272.

sant. Ainsi le régime était celui de l'arbitraire dans l'incertitude.

Ce caractère rend malaisé l'exposé de la réglementation des libertés individuelles en 1871. Variables notamment, suivant les places, étaient les formalités auxquelles était soumise la circulation à l'intérieur des pays occupés. Pour sortir de ceux-ci, au contraire, il était uniformément nécessaire d'être muni d'un passeport en règle visé par l'ambassade allemande de Paris.

La liberté individuelle était menacée par les pouvoirs de police judiciaire dont l'occupant était investi. Vu l'état de siège, il pouvait évoquer devant ses tribunaux militaires toute affaire où figurait un de ses officiers ou un de ses soldats. Parfois les autorités occupantes procédaient elles-mêmes aux arrestations avec la manière forte ; plus souvent, il est vrai, elles agissaient de concert avec la gendarmerie française. L'instruction donnait lieu à deux enquêtes simultanées, l'une par la justice française, l'autre par le commandant de place allemand, chaque fois que l'affaire intéressait les troupes d'occupation ou d'une manière générale, l'ordre public (1).

Mais, plus dangereux encore pour les libertés des individus, était le principe de la responsabilité collective dont les autorités allemandes se servirent

1. Cf. : Art. 3. Conventions de Rouen du 16 mars 1871 ; art. 8 de la loi du 9 et 11 août 1849 sur l'état de siège. Décret du commandant en chef de l'armée d'occupation en date du 28 juillet 1871 ; art. 185 du Code pénal de l'Allemagne du Nord.

comme d'un moyen de gouvernement. C'est ainsi que le général Schlotheim écrivait en novembre 1871 au préfet de Meurthe-et-Moselle, à propos d'incidents dont Pont-à-Mousson avait été le théâtre : « Jusqu'à ce jour des crimes de ce genre ont été fort rares dans le département de la Meurthe, et par conséquent, je me verrais avec peine forcé d'embrasser la population tout entière dans l'expiation d'un attentat qui est le fait d'un seul. » La responsabilité collective avait des formes variées : incarcérations générales, fermeture d'établissements publics, interdiction temporaire de circuler, perquisitions domiciliaires, désarmement de la population, prises d'otages. C'est ainsi qu'en janvier 1872, parce que s'étaient enfuis des Français qui avaient frappé des soldats allemands, le général von Roedern exigeait du préfet de Meurthe-et-Moselle ou la livraison des coupables, ou bien la livraison d'otages. Les Allemands se souviennent-ils de cela lorsqu'ils critiquent avec violence les quelques mesures que la Haute Commission a prises à titre de sanction pendant la résistance passive ?

Lorsqu'ils s'élevaient contre la faculté que la Haute Commission s'est réservée et dont elle n'a usé que quelques jours d'édicter le contrôle postal et télégraphique, se souvenaient-ils de la Convention de Ferrières qui, le 11 mars 1871, institua le contrôle des lettres ; et de l'instruction sur le service télégraphique français, que le général von Manteufel adressait le 6 mai 1871 à ses subordonnés et dans

laquelle il disait : « Les officiers et employés ont le droit d'entrer à toute heure dans toutes les stations et de vérifier les services dans tous les détails, notamment de prendre connaissance du contenu de toutes les dépêches. »

La Presse était aussi l'objet d'un contrôle sévère. Il est juste de reconnaître que, si elle ne se livrait pas à d'odieuses calomnies, comme les organes allemands que la Haute Commission a frappés, elle se laissait aller parfois à des écarts de langage regrettables. Afin de prévenir ceux-ci, le commandant d'armes allemand devait recevoir un numéro de chaque publication. Afin de les réprimer : il pouvait frapper les délinquants de peines qui allaient de l'avertissement à la suppression, après ou même sans avertissement, en passant par l'amende dont le paiement était garanti par un cautionnement qui était exigé de chaque organe à titre de mesure de police, et par la suspension temporaire. Pour rechercher les publications offensantes et empêcher leur mise en œuvre, les autorités avaient le droit de perquisitions ; si celles-ci donnaient un résultat, les complices pouvaient être poursuivis ; leurs marchandises mises sous scellés et leurs établissements fermés. Nous ne prétendons pas qu'en agissant ainsi, les autorités allemandes aient fait un usage abusif de leurs pouvoirs, mais, lorsque la Haute Commission se conduit d'une manière analogue, pourquoi les journaux allemands s'écrient-ils qu'elle insulte au droit des gens ?

La liberté de réunion reçut en 1871 des atteintes plus ou moins sévères, suivant les places, et cette diversité est un effet du régime arbitraire et incertain que créait la permanence de l'état de siège. L'atteinte la moins sévère était la nécessité d'une déclaration préalable. Elle était alors exigée de toute réunion quelle qu'elle fût : simple attroupement, cortège comme la procession de la Fête Dieu, assemblées inoffensives, comme une distribution de prix, un concours de dressage, un concert ou une représentation théâtrale. La déclaration devait être faite par le maire à la commandanture. Celui-là devait indiquer à celle-ci, le jour et l'heure de la réunion, le nombre des assistants « Vu que l'état de siège existant, la commandanture doit connaître le nombre des membres de toute réunion. » Le maire devait en outre rendre compte des mesures de police qu'il avait prises à cette occasion et faire connaître celles dont il sollicitait l'adoption par les autorités allemandes. Dans certaines places, la déclaration ne suffisait plus, une autorisation devenait nécessaire. C'était le cas, par exemple, à Nancy. « La commandanture s'empresse de faire savoir à la mairie que par ordre supérieur, il ne suffit plus à l'avenir d'un simple avertissement toutes les fois qu'il s'agit d'une réunion quelconque (exercice de pompiers, concerts, processions, etc.). Il faut, au contraire que, dans chaque cas particulier, la mairie adresse à temps une demande en autorisation à la commandanture, laquelle décidera au sujet de chaque

demande en particulier », écrivait textuellement le colonel de Tietzen, commandant d'armes à M. Bernard, maire de Nancy, le 13 août 1872.

Nous nous permettons de rappeler que dans les pays rhénans, sous l'occupation actuelle, les réunions sont libres si elles ne sont pas politiques.

Les autorités allemandes ne se privaient pas non plus d'intervenir dans la vie économique locale. Dans les Vosges notamment et par une circulaire du 31 mars 1872, le préfet prussien Bitter, soucieux « d'établir autant que possible des rapports supportables entre les militaires et les citoyens », enjoignait aux maires de son département de taxer dans le plus bref délai les denrées nécessaires. Les tarifs, après avoir reçu l'approbation de l'autorité allemande devaient être placardés chez les marchands et ne pouvaient être enfreints par ceux-ci « sans exposer ces derniers à des punitions sévères ». Or, la Haute Commission s'est bornée à interdire aux commerçants de vendre plus cher leurs produits aux alliés qu'aux Allemands, l'ordonnance par laquelle elle avait voulu réprimer la spéculation et les bénéfices exagérés n'ayant reçu aucune application pendant sa courte existence juridique.

Le droit de propriété fut gravement atteint par l'exercice des réquisitions et par la charge du logement des troupes, souvent sans nécessité, parfois sans utilité. Malgré les conventions de Ferrières, qu'un arrêté du général von Rosenberg Gruszezinski, gouverneur de Reims, avaient confirmées le 16 mars,

les réquisitions continuèrent. Les abus et les exactions que la population avait connus pendant la guerre, recommencèrent. Le Français, privé de son bien sans raison, ne recevait que des bons illusoires.

D'autre part, la charge du logement des troupes était lourde. Les maires adressaient aux préfets des lettres de détresse, où ils demandaient aide; c'est par exemple celui de la petite ville de Blamont, bourg de 250 ménages qui écrivait au préfet de Meurthe-et-Moselle : « Là pour loger deux ou quatre hommes, toute la famille est obligée de donner ses lits, de se réfugier dans une petite cuisine et de cesser tout travail. » D'après les conventions, ce n'était qu'en cas d'insuffisance des bâtiments publics, que les soldats devaient être logés chez l'habitant. Aussi les villes lorraines, pour éviter cette charge à leurs citoyens, élevèrent en hâte des constructions qu'elles destinaient à abriter les troupes occupantes; mais le général von Schwerin écrivait au maire de Bar : « ... L'autorité militaire n'est tenue d'accepter et d'employer ces baraquements qu'autant que ceux-ci pourront lui être utiles, mais, dans le cas où ils ne conviendraient pas soit qu'ils fussent insuffisants ou insalubres ou pour toute autre cause contraire à l'intérêt du service, elle fera usage de son droit en logeant chez l'habitant les soldats et les officiers. » Souvent malveillante et dans un but parfois vexatoire, l'autorité allemande commit de nombreux abus, dont le poids pesait d'autant plus aux logeurs que les indemnités qui leur étaient payées étaient

fixées par de vieux textes : la loi du 23 mai 1792, le règlement du 20 juillet 1824. Elles étaient de 0 fr. 15 par homme et par jour, dérisoires. C'est seulement le 20 octobre 1871 qu'elles furent élevées, mais ce réajustement n'eut pas d'effet rétroactif.

Que l'on compare ces abus, à l'usage modéré que les alliés ont fait en Rhénanie de leurs droits de réquisitions et de prestations ; par ceux-ci, les particuliers allemands ont été rarement atteints et n'ont jamais été lésés, car dans les cas exceptionnels où certains de leurs biens leur ont été enlevés, ils ont reçu des indemnités si fortes que la générosité du Reich a pu faire croire qu'il poursuivait le but de se rendre insolvable.

Enfin la physionomie générale du régime d'occupation de 1871, et la façon bienveillante avec laquelle l'autorité allemande écoutait les doléances des autorités françaises, ressortent assez bien de cette lettre que le commissaire civil impérial Bitter adressa, le 1^{er} mai, à M. Vimont, préfet français de la Meuse : « Il ne vous appartient pas, Monsieur le Préfet, de protester contre les dispositions arrêtées dans l'intérêt de l'armée allemande. Il faut que je vous fasse observer que de telles protestations seraient contraires à la convention du 16 mars courant, art. 2 et 4, qui vous obligent formellement à vous conformer aux mesures que le Commissaire civil jugera nécessaires. »

C'est ainsi qu'en 1871 l'autorité allemande enten-

dit « la collaboration loyale » avec les autorités françaises.

Nous ne voulons pas faire œuvre de partisan, nous ne voulons pas nous élever contre le régime que les Allemands firent régner sur notre sol en 1871 ; nous nous plaignons à rendre hommage à la cordiale habileté du général Von Manteuffel qui sut, à plusieurs reprises, éviter des conflits en réfrénant, malgré l'état de siège, l'arbitraire de ses subordonnés, mais nous voudrions qu'aujourd'hui l'Allemagne soit aussi juste envers la Haute Commission que nous avons voulu l'être envers le commandant de ses armées en 1871 ; nous voudrions qu'elle n'essaie plus d'ameuter contre les alliés l'opinion mondiale. D'ailleurs, celle-ci ne s'est pas émue, mais si un jour, au nom du droit des gens, elle voulait se faire le juge de ce procès, il serait facile de lui démontrer que la Haute Commission, respectueuse de l'arrangement rhénan, a toujours eu pour principes, les principes du droit et qu'elle les a appliqués avec moins de rigueur que ne le permettaient la coutume et les précédents. Les alliés n'ont pas peur du verdict de l'histoire ; ils ont de la doctrine et de la jurisprudence dans leur dossier.

IV

Aussi, lit-on avec amertume dans un journal allemand que « Le Président du Conseil français a assuré expressément à Londres, en réponse à une

demande écrite de la délégation allemande qu'il aurait souci de pourvoir à un adoucissement des conditions d'occupation et notamment à une protection effective des libertés individuelles en pays occupés » ; comme si le premier ministre de France reconnaissait implicitement le bien fondé des attaques dirigées contre la Haute Commission des alliés.

Il a semblé vouloir apaiser la presse de droite allemande qui disait chaque jour ce que la populiste *Deutsche Allgemeine Zeitung* écrivait le 8 août 1924 (8 jours avant la signature du protocole final) : « Les Serviettes (celles du Gouvernement allemand), renferment-elles aussi des documents sur l'attitude illégale de l'H. C. I. T. R. et la délégation allemande dira-t-elle aussi aux pacifistes Mac Donald et Herriot comment tout ce qui est dit à Londres est saboté en Rhénanie par les amis de Poincaré ? Les engagements solennels pris par Clemenceau n'ont nullement gêné ces Messieurs dans leur travail. Qui nous garantit qu'un papier signé à Londres aura le pouvoir magique que n'a pas eu le Traité de Versailles ? Nous courons vraiment le terrible danger de nous livrer de nouveau définitivement aux satellites de Poincaré en tendant la main aux beaux parleurs que sont les ministres alliés. »

Le 16 août 1924, le Protocole final de la Conférence de Londres était signé et dans son Annexe III, prescrivait, notamment, l'abrogation de toutes les

restrictions à la circulation des personnes, des biens et des véhicules.

Ces prescriptions, comme aussi la réponse du Président du Conseil à la délégation allemande, étaient inutiles ; ou si elles ont eu une utilité, elles sont dangereuses.

En effet, le Traité de Versailles et l'Arrangement rhénan ont voulu, en créant la Haute Commission et en lui donnant ses pouvoirs, instituer un organe souple et susceptible d'adapter sa conduite aux exigences différentes des états de faits successifs. La Haute Commission a montré qu'elle avait compris son rôle et qu'elle était capable de le remplir. L'étude des ordonnances par lesquelles elle a réglementé les libertés nous en a fourni la preuve irréfutable. Dans les périodes troublées, elle se forge des armes, qu'elle abandonne dès que le danger est passé. Son étreinte est élastique, elle se moule sur l'importance de la menace, ou sur l'étendue du péril.

Or si l'orientation nouvelle, que la majorité du 11 mai a donné à la politique extérieure, a amené une détente véritable dans les rapports des Etats, si elle a modifié l'attitude des populations rhénanes et de l'opinion allemande à notre égard, et si, en conséquence, l'ordre public n'étant pas troublé, la sécurité de nos troupes n'est plus menacée, nul doute que la Haute Commission aurait, de son propre chef, affranchi les libertés des restrictions inutiles, ce qu'elle a fait en exécution de l'accord de Londres qui n'apparaît donc comme n'ayant été d'aucune utilité.

Mais si, au contraire, les circonstances qui avaient amené la Haute Commission à faire usage de ses pouvoirs ne s'étaient pas réellement modifiées, l'accord de Londres et les instructions de Paris, utiles, auraient été un danger, puisqu'ils auraient amené une rupture d'équilibre entre l'attaque probable et la riposte possible.

Le Traité de Versailles et l'Arrangement rhénan ont parfaitement compris les nécessités d'une occupation et ils ont su créer, pour une situation délicate, l'organe qu'il fallait ; sur ce point, ils n'ont pas à être modifiés. La Haute Commission a montré qu'elle était capable de réaliser les espérances que les négociateurs de 1920 avaient mises en elle ; aujourd'hui, elle n'est plus une expérimentation incertaine ; elle a fait ses preuves ; son passé la cautionne ; les hommes d'Etat alliés qui détiennent actuellement le pouvoir doivent lui continuer leur confiance et l'opinion universelle, gardienne du droit des peuples, peut s'incliner devant son œuvre.

Vu : Le Président de la thèse,
GILBERT GIDEL

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPELL

ARRANGEMENT

Entre les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Empire Britannique et la France, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part, concernant l'occupation militaire des Territoires rhénans.

Les soussignés, agissant en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par leurs gouvernements respectifs, ainsi qu'il est prévu à l'article 432 du Traité de Paix, signé à la date de ce jour, sont tombés d'accord sur les dispositions suivantes :

ARTICLE I

Conformément aux articles 428 et suivants du Traité signé en date de ce jour, les forces armées des Puissances Alliées et Associées continueront l'occupation des Territoires Allemands (telle que cette occupation a été définie par l'article 5 de la Convention d'armistice du 11 novembre 1918 et étendue par l'article 7 de la Convention additionnelle du 16 janvier 1919) comme garantie de l'exécution par l'Allemagne dudit Traité.

Aucune troupe allemande à l'exception des prisonniers de guerre en cours de rapatriement, ne sera admise dans les territoires occupés, même en transit ; mais des forces de police, dont le nombre sera déterminé par les Puissances Alliées et Associées, pourront être maintenues dans ces territoires, en vue d'y assurer l'ordre.

ARTICLE 2

Il sera constitué un organisme civil, dénommé Haute Commission interalliée des Territoires rhénans et désigné ci-après sous le nom de Haute Commission, qui, à moins de dispositions contraires du Traité, sera le représentant suprême des Puissances Alliées et Associées dans les Territoires occupés. Il comprendra quatre membres représentant la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

ARTICLE 3

a) La Haute Commission aura le pouvoir d'édicter des ordonnances dans la mesure qui sera nécessaire pour assurer l'entretien, la sécurité et les besoins des forces militaires des Puissances Alliées et Associées. Ces ordonnances seront publiées par ses soins ; les copies en seront envoyées à chacun des Gouvernements Alliés et Associés ainsi qu'au Gouvernement Allemand.

Ces ordonnances auront force de loi et, dès leur publication, seront reconnues comme telles par les autorités militaires Alliées et Associées et par les autorités civiles Allemandes.

b) Les membres de la Haute Commission jouiront des privilèges et immunités diplomatiques.

c) Les tribunaux Allemands continueront à exercer leur juridiction civile et criminelle sauf en ce qui concerne les exceptions contenues dans les paragraphes *d* et *e* ci-dessous.

d) Les Forces Armées des Puissances Alliées et Associées et les personnes à elles attachées à qui les généraux commandant les Armées d'Occupation auront délivré un laissez-passer révocable, et toutes les personnes employées par ces troupes ou à leur service, seront exclusivement justiciables de la loi militaire et de la juridiction militaire de ces troupes.

e) Toutes personnes qui commettront un crime ou un délit

contre la personne ou les biens des Forces Armées des Puissances Alliées et Associées pourront être traduites devant la juridiction militaire desdites troupes.

ARTICLE 4

Les Autorités Allemandes, soit en territoire occupé, soit en territoire non occupé, doivent, sur la demande de tout officier des Forces d'Occupation dûment autorisé, arrêter et remettre entre les mains du Commandant des armées Alliées et Associées le plus proche toute personne accusée d'un crime ou délit et qui, par application des alinéas *d* et *e* de l'article 3, est justiciable de la juridiction militaire des Forces Alliées et Associées.

ARTICLE 5

L'administration civile des provinces (Provinzen) des gouvernements (Regierungsbezirke), cercles urbains (Stadtkreise), cercles ruraux (Landkreise) et communes (Gemeinde) restera entre les mains des Autorités Allemandes et l'administration civile de ces zones continuera conformément aux lois Allemandes et sous l'autorité du Gouvernement central Allemand, à l'exception de la réglementation par ordonnances émanant de la Haute Commission et dans la mesure où celle-ci le jugera nécessaire, conformément à l'article 3, pour adapter cette administration aux besoins et aux circonstances de l'occupation militaire. Il est entendu que les Autorités Allemandes sont obligées, sous peine de révocation, de se conformer à toutes les ordonnances rendues en vertu de l'article 3 ci-dessus.

ARTICLE 6

Le droit de réquisition en nature et en services, tel qu'il est réglementé par la Convention de La Haye de 1907, sera exercé par les armées Alliées et Associées d'occupation.

Les charges causées par les réquisitions effectuées dans la zone de chaque armée Alliée ou Associée, et l'estimation des dommages causés par les Troupes d'Occupation, seront déterminées par des Commissions locales composées, par égale représentation, à la fois de civils Allemands nommés par les autorités civiles Allemandes et d'officiers Alliés ou Associés, et présidées par une personne nommée par la Haute Commission.

Le Gouvernement Allemand continuera à supporter les frais d'entretien des armées d'occupation aux conditions fixées par le Traité. Le Gouvernement Allemand supportera également les dépenses résultant du fonctionnement de la Commission et de son logement. Des locaux convenables pour le logement de la Haute Commission seront choisis après avoir consulté le Gouvernement Allemand.

ARTICLE 7

Les Troupes Alliées et Associées continueront à occuper sans obstacle les locaux qu'elles occupent à présent en se conformant aux stipulations de l'article 8 *b* ci-après.

ARTICLE 8

a) Le Gouvernement allemand s'engage à mettre à la disposition des Troupes Alliées et Associées et à maintenir en bon état tous les établissements militaires nécessaires aux dites troupes, ainsi que les ameublements, le chauffage et l'éclairage, en conformité avec les règlements concernant ces matières et actuellement en vigueur dans les différentes armées susvisées. Ces dispositions impliquent le logement pour les officiers et les hommes, les corps de garde, les bureaux, les administrations, les états-majors de régiment et quartiers généraux, les ateliers, les magasins, les hôpitaux, les blanchisseries, les écoles régimentaires, les manèges, les écuries, les terrains d'instruction, les champs de tir d'infanterie et d'artillerie, les terrains d'aviation, les pâtu-

rages, les magasins de ravitaillement et les terrains de manœuvres, ainsi que des immeubles pour les théâtres et cinémas et des terrains en quantité raisonnable pour le sport et la récréation des troupes.

b) Les soldats et sous-officiers seront casernés et ne seront pas logés chez l'habitant, sauf en cas d'exceptionnelle urgence.

Dans le cas où les établissements militaires actuels seraient trouvés insuffisants ou ne conviendraient pas, les Troupes Alliées et Associées pourront prendre possession de tout établissement public ou privé avec son personnel, s'il leur paraît convenir dans ce but, ou, en cas d'insuffisance, exiger la construction de nouveaux casernements.

Les fonctionnaires civils, les officiers et leurs familles pourront être logés chez l'habitant, en suivant les règlements concernant les cantonnements, actuellement en vigueur dans chaque armée.

ARTICLE 9

Les Troupes Alliées et Associées ou leur personnel ainsi que la Haute Commission et son personnel ne payeront aucun impôt ni taxe directs allemands.

Les denrées de ravitaillement, les armes, l'habillement, l'équipement, les approvisionnements de toute nature destinés à être utilisés par les Armées Alliées et Associées ou adressés aux Autorités Militaires ou à la Haute Commission ainsi qu'aux cantines et aux mess d'officiers, devront être reçus en franchise de port et droits d'entrée de toute espèce.

ARTICLE 10

Le personnel employé dans les voies de communication (chemins de fer à voie normale ou autres, tramways de toutes sortes, fleuves et canaux, y compris le Rhin, routes et rivières) devra obéir aux ordres qui lui seront donnés par le Commandant en chef des armées Alliées et Associées, ou en son nom, pour des buts militaires.

Tout le matériel et tout le personnel civil nécessaires à l'entretien et à l'exploitation de toutes les voies de communication doivent être maintenus au complet sur ces voies dans les Territoires Occupés.

Les transports de troupes ou d'isolés et d'officiers, munis d'un ordre de transport sur les chemins de fer, seront effectués gratuitement.

ARTICLE 11

Les Armées d'Occupation pourront continuer, dans des buts militaires, à se servir de toutes les installations télégraphiques et téléphoniques existantes.

Les Armées d'Occupation continueront également à exercer le droit d'installer des lignes militaires télégraphiques et téléphoniques, des stations de télégraphie sans fil et de tous autres moyens analogues de communication qui leur paraîtront nécessaires. Dans ce but, elles pourront, sous réserve de l'approbation de la Haute Commission, entrer dans n'importe quel lieu public ou privé et l'occuper.

Le personnel des télégraphes et téléphones publics continuera à obéir aux ordres donnés, pour des buts militaires, par le Commandant en Chef des armées Alliées et Associées.

Les télégrammes et messages de ou pour les autorités Alliées ou Associées ou la Haute Commission et d'un caractère officiel auront la priorité sur toutes les autres communications et seront expédiés gratuitement. Les autorités militaires Alliées et Associées auront le droit de contrôler l'ordre dans lequel les communications seront transmises.

Aucune installation de télégraphie sans fil ne pourra être établie par les autorités ou les habitants des Territoires Occupés sans une autorisation préalable des autorités militaires Alliées et Associées.

ARTICLE 12

Le personnel de Service des Postes obéira à tous ordres donnés par le Commandant en chef des armées Alliées et

Associées ou son représentant, dans des buts militaires. Le Service postal public continuera sous la direction des Autorités Allemandes, étant entendu qu'aucune atteinte ne sera apportée aux services postaux militaires organisés par les Armées d'Occupation, qui auront le droit de se servir, pour les besoins militaires, de toutes les routes postales existantes.

Les dites Armées auront le droit de faire circuler des wagons-poste avec tout le personnel nécessaire sur toutes les lignes postales existantes.

Le Gouvernement Allemand transportera, gratuitement et sans les examiner, les lettres et les colis qui pourraient être remis à ses bureaux de poste par ou pour les Armées d'Occupation ou la Haute Commission et sera responsable de la valeur de toute lettre ou colis perdu ou volé par la poste.

ARTICLE 13

La Haute Commission aura le pouvoir, toutes les fois qu'elle le jugera nécessaire, de déclarer l'état de siège dans une partie quelconque ou dans la totalité du Territoire. Par suite de cette déclaration, les autorités militaires auront les pouvoirs prévus par la loi allemande d'Empire du 30 mai 1892.

En cas d'urgence, lorsque l'ordre public est troublé ou menacé dans un district, les Autorités Militaires locales pourront prendre toutes mesures temporaires nécessaires pour rétablir l'ordre. Dans ce cas, les Autorités Militaires rendront compte de ces faits à la Haute Commission.

Fait à Versailles, le vingt-huit juin mil neuf cent dix-neuf:

WOODROW WILSON, ROBERT LANSING, HENRY
WHITE, E. M. HOUSE, TASKER H. BLISS, D. LLOYD
GEORGE, A. BONAR LAW, MILNER, ARTHUR JAMES
BALFOUR, GEORGE N. BARNES, CHAS. J. DOHERTY,
ARTHUR L. SIFTON, W. M. HUGHES, JOSEPH COOK,
LOUIS BOTHA, J. C. SMUTS, W. F. MASSEY, ED. S.
MONTAGU, GANGA SINGH MAHARAJA DE BIKANER,
G. CLEMENCEAU, S. PICHON, L. L. KLOTZ, ANDRÉ
TARDIEU, JULES CAMBON, HYMAN, J. VAN DEN
HEUVEL, EMILE VANDERVELDE, HERMANN MÜLLER,
D^r BELL.

Pour copie certifiée conforme:

LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris — 2616-28
